الدكتور
محسن العبودى
أستاذ ورئيس قسم القانون العام
كليـــة الشرطـــة

الوظيفة العامـة

٢٠٠٤

الدكتور
محسن العبودى
أستاذ ورئيس قسم القانون العام
كليــة الشرطــة

الوظيفة العامة

٢٠٠٤

مقدمــــة :

إذا كـان القـانون الإدارى يهـتم بدراسة الدولة والأشخاص المعنوية العامــة الأخــرى (ســواء أكانت أشخاص إقليمية أم أشخاص مصلحيه) بحسبانها كل الأشخاص القانونية فى مجاله، إلا أن الشخص المعنوى العام لا يستطيع بطبيعته أن يؤدى رسالته أو الهدف منه إلا عن طريق شخص أدمــى أى شخص طبيعى يكون المعبر عن إرادته. وهذا الشخص يعرف بــالموظف العــام. فــالموظف العام هو الأداة التى تمارس بها الدولة أو الأشــخاص المعنوية العامة الأخرى سلطانها ونشاطاتها لتحقيق الأهداف المــنوطة بهــا، ولا يتصــور وجود النشاط الإدارى دون وجود الموظف العام.

وفــى ضــوء ذلك، كان موضوع الموظفين هو المسألة الرئيسية التى شــغلت – وما تزال – أذهان المفكرين من فقهاء ومصلحين اجتماعيين. فــالموظف هو المؤتمن على تحقيق مصالح الأفراد، وهو يتمتع فى كثير من الأحيان بسلطات واسعة يستلزمها ما نيط بمركزه من واجبات. فإذا لم يحســن اختياره بانتقاء أكفأ العناصر لشغل المناصب العامة، وإذا لم يؤمن فــى موقعــه بمنحه المرتب الكافى، وبحمايته من عسف رؤسائه، سرى الفســاد إلــى جمــيع مرافق الدولة العامة مما يهدد فى النهاية فى صميم وجودها وكيانها . .

ولقــد زاد دور الموظــف العام بعد الأخذ بسياسة التدخل وتغير دور الدولــة، ففى ظل المذهب الفردى، كانت وظيفة الدولة قاصرة على أمور تقليدية معينة تتحصل فى المحافظة على الأمن الداخلى والدفاع عن الوطن وإقامــة العدل (القضاء فى المنازعات)، بل امتد – إلى جانب ما تقدم من وظــائف تقليدية إلى التغلغل فى صميم النشاطات الخاصة، وقامت الدولة بواســطة موظفــيها بــإدارة العديد من المرافق الاقتصادية، التى عجزت المشروعات الخاصة عن الوفاء بها على الوجه الأكمل، أو تلك التى امتنع الأفــراد عــن القيام بها لأسباب مالية أو غيرها، وقد ترتب على ذلك أن اتسع نطاق الوظيفة العامة، وازدادت أهميتها.

ويســتتبع ذلك، أنه يجب لكفالة أداء الوظيفة العامة على الوجه الأكمل **أن يتضمن نظامها القانونى من حيث العاملين** : القواعد التى تكفل حســن اختــيارهم عــند التعيين على أساس من الصلاحية، ورفع كفايتهم الإنتاجية أثناء العمل بأسلوب التدريب، وأن تضمن لهم مزايا مادية بحيث لا تقل عن الحد الأدنى لمستوى المعيشة للمحافظة على كرامتهم وآدميتهم حــتى يــؤدوا واجبات وظائفهم على أكمل وجه وأن تقرر لهم الضمانات اللازمــة من حيث مساءلتهم تأديبياً حتى لا يوقع جزاء على أى فرد منهم إلا بعد إجراء تحقيق معه تتوافر فيه جميع الضمانات اللازمة .

ومن حيث الوظيفة[1]: القواعد التى تكفل نظام الترتيب الموضوعى للوظائف، وما ينطوى عليه هذا الأسلوب من توصيف الوظائف وترتيبها وتقييمها، ومنع الازدواج فى الاختصاصات أو تداخلها، وتبسيط الإجراءات .

وبناء على ما تقدم، نقسم دراستنا للموظفين العموميين إلى فصلين :

الفصل الأول : نتناول فيه مدلول الموظف وطبيعة علاقته بالإدارة .

الفصل الثانى : ونتناول فيه النظام القانونى للموظفين العموميين .

---

(١) الوظيفة العامة اصطلاح أطلقه الفقه على معنيين: الأول شكلى أو شخصى. والثانى مادى أو موضوعى. ويقصد بها فى المعنى الأول، مجموع الموظفين الذين يقومون بالعمل وهؤلاء لا يتولون نشاطا خاصاً بهم ، بل بوصفهم ممثلين للشخص المعنوى، أى أنهم يزاولون هذا النشاط لحسابه لا لحسابهم، فالدولة بهذا المعنى ليست سوى الأشخاص الذين يعملون باسمها ولحسابها فى كل ما تقوم به من أعباء ومسئوليات وما تباشره من نشاط. ويقصد بالوظيفة العامة، فى معناها الثانى، النشاط ذاته الذى يمارسه الموظفون سواء من حيث تنظيم هذا النشاط أم من حيث الهدف الذى تبغاه الدولة وهو الحصول على أفضل إنتاج فى أقل وقت ممكن وبأقل تكلفة .

ومن الناحية التطبيقية الخالصة قل أن تعنى التشريعات المختلفة بأحد المعنيين السابقين دون الآخر، وعلى ذلك يكون المناط فى تحديد المعنى الشكلى أو الموضوعى للوظيفة العامة هو بغلبة العناصر المميزة لكل منهما، (راجع فى هذا المعنى، د. فؤاد العطار، مرجع سابق، ص٤١١).

وفى نظر البعض، أن الوظيفة العامة هى " مجموعة الأوضاع والأنظمة القانونية والفنية الخاصة بالموظفين العموميين سواء التى تتعلق بمستقبلهم الوظيفى وعلاقتهم بالإدارة أو التى تتصل بأدائهم لمهام الإدارة بإحسان وفاعلية. (راجع د. عبد الحميد حشيش، دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى، ١٩٧٤، ص٥) ؛ وقريب من ذلك : د. عبد المجيد سليمان ، د. محمد أنس جعفر، مرجع سابق، ص ٤٣٩.

الفصل الأول

تعريف الموظف العام وطبيعة علاقته بالإدارة

نبدأ بتعريف الموظف العام، ثم نتبع ذلك بتحديد طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة .

المبحث الأول

تعريف الموظف العام

نتناول تعريف الموظف العام فى التشريع والقضاء والفقه فى مصر، والشروط الواجب توافرها فى الشخص الذى يتوافر فيه وصف الموظف العام.

المطلب الأول

التعريف التشريعى للموظف العام

تعددت التعريفات التشريعية للموظف العام فى مصر، ومرد ذلك إلى تنوع وتعدد التشريعات التى تتعرض للموظف العام فى أكثر من فرع من أفرع القانون. واستتبع ذلك اختلاف التعريف من فرع لآخر، بل إن بعض القوانين قد أوردت عبارة الموظف العام دون تحديد مدلولها[1].

---

(١) إذا نظرنا إلى قانون العقوبات، نجد أن المادة ١١٩ مكرر الخاصة بجريمة اختلاس المال العام والعدوان عليه تحدد الفئات التى تدخل فى المعنى المقصود بالموظف العام فى هذه الجريمة، وتدخل فى عداد الموظفين العموميين بعض الفئات التى لا تخضع لقانون العاملين المدنيين بالدولة مثل أفراد القوات المسلحة وبعض الفئات التى لا يمكن إسباغ صفة الموظف العام عليها وفقاً لقواعد ===

أما فى مجال القانون الإدارى، فلم يعرف قانون نظام العاملين المدنيين

--- القانون الإدارى مثل أعضاء المجالس المحلية وأعضاء مجلسى الشعب والشورى سواء كانت العضوية فى هذه المجالس بطريق الانتخاب أو التعيين .

كما نجد المادة (١) الخاصة بجريمة الرشوة تعتبر فى حكم الموظف العام فى تطبيق أحكام جريمة الرشوة أعضاء مجالس الإدارة ومديرى ومستخدمى الشركات والمؤسسات والجمعيات والمنظمات والمنشآت إذا كانت الدولة أو إحدى الهيئات العامة تساهم فى مالها بنصيب بأى صفة كانت، وبالطبع قد تكون هذه المساهمة تقتصر على تقديم إعانة مالية أو مساعدات عينية قد تأخذ شكل المشاركة، ولا شك أن ذلك لا يكفى لاعتبار الفئات السابقة تدخل فى عداد الموظفين العموميين، ولعل المفهوم الواسع الذى وضعه قانون العقوبات للموظف العام يتفق مع الغايات التى يسعى المشروع فى المادتين السابقتين إلى تحقيقها وهى حماية الأموال العامة.

أما فى مجال القانون الدستورى، نجد أن المادة ٢٢ من القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ الخاص بعضوية مجلس الأمة (وهذا الحظر لا وجود له فى ظل القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب) وهى بصدد تحريم الجمع بين عضوية المجلس والوظائف العامة تعتبر وظيفة عامة فى حكم هذا القانون كل عمل يستحق صاحبه مرتباً أو مكافأة دورية من الأموال العامة، على الرغم من أن الراتب ليس عنصراً جوهرياً فى تحديد صفة الموظف .

ونجد فى المادة الخامسة من القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٥٧ بشأن الأجور والمرتبات والمكافآت التى يتقاضاها الموظفون العموميين علاوة على مرتباتهم عند تعدادها للفئات التى ينطبق عليها وصف الموظف فى تطبيق أحكام هذا القانون تعتبر رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة والأعضاء المنتدبين أو المديرين فى الشركات المساهمة فى حكم الموظف، على الرغم من أن هذه الشركات تعتبر من أشخاص القانون الخاص، ولا يعتبر العاملين بها من الموظفين العموميين.

كما نجد أن المادة ١٤ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية تعتبر القائمين على شئون الحزب والعاملين به فى حكم الموظفين العموميين فى تطبيق أحكام قانون العقوبات على الرغم من أن الدولة لا تتدخل فى عملية اختيار قيادات الأحزاب أو تعين العاملين بها، كما أن هؤلاء العاملين لا يخضعون فى أدائهم لوظائفهم لقانون العاملين المدنيين بالدولة، وإنما لما يبرم بينهم وبين الأحزاب من عقود يسرى عليها قواعد القانون الخاص.

وأخيراً فى مجال القانون-التجارى، نجد أن عبارة الموظف العام ترد فى المادتين ١٧٧و ١٧٨ من قانون الشركات المساهمة رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ دون تحديد مدلولها .

وحاصل ما تقدم، أن القوانين التى تقدم ذكرها، قد عنيت بتحديد الموظفين الذين تسرى عليهم أحكامها، ولكن ذلك لا يمكن أن يعتبر تعريفاً للموظف بصفة عامة، وإنما هو لا يعدو أن يكون تعريفاً للموظف فى تطبيق أحكام قانون معين . أى تعريف مناسبة.

بالدولـــة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الموظف العام، وكل ما أورده المشرع فى هــذا الصـــدد، ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة الأولى منه، على أنـــه:" يعتـــبر عاملا فى تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين فى إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة[1].

ويقصـــد بـــالوحدة - هـــنا - كل وزارة أو مصلحة أو جهاز يكون له موازنـــة خاصة، وكل وحدة من وحدات الحكـــم المحلـــى والهيئة العامة (م٢/١ من القانـــون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨).

ومعلوم أن الوظائف العامة إما دائمة أو مؤقتة. وقد نص المشرع على جـــواز شـــغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة، وفى هذه الحالة تسرى على العامل المعين أحكام الوظائف الدائمة (م١٣).

ونـــص المـــادة الأولـــى لا يتضمن تعريفا دقيقا لفكرة. الموظف العام. بمعناه الفقهى فى مجال القانون الإدارى، بل قصد بها تحديد مجال أنطباق القانون العام فى مجال الموظفين .

أمـــا المشـــرع الفرنســـى، فلقـــد تضمن نصوص القانون العام لنظام الموظفيـــن الصـــادر فـــى سنة ١٩٤٦، وذلك الذى صدر فـــــــــــــى

---

[1] وقد ورد تعريف مقارب فى قوانين التوظف السابقة/ فلقد نصت المادة الرابعة من القانون رقم ٥٨ لســنة ١٩٧١ علـــى أنـــه : " يعتبر عاملا فى تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين فى إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة. ويكون التعيين فى الوظائف المؤقتة بالنسبة للمتمتعين بالجنسية المصرية أو الأجانب وفقا للقواعد التى تتضمنها اللائحة التنفيذية مع مراعاة الأحكام الخاصة بتوظيف الأجانـــب " . وتقابل هذه المادة الثانية من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والتى تقول : " يعتبر عاملاً فـــى تطبـــيق أحكام هذا القانون كل من يعين فى إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة. وكانت المادة الأولى من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١، تنص على أن " يعتبر موظفاً فى تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين فى إحدى الوظائف الداخلة فى الهيئة بمقتضى مرسوم أو أمر جمهورى أو قرار من مجلس الوزراء أو من وزير أو من أى هيئة أخرى تملك سلطة التعيين قانوناً".

سـنة ١٩٥٩ (المطـبق حاليا) والذى جرت مادته الأولى تقول : " يطبق الـنظام الحـالى على الأشخاص الذين يعينون فى وظيفة دائمة وحصلوا على وظائف فى درجات السلم الرئاسى للإدارات المركزية فى الدولة[١].

وهكـذا نجـد أن المشـرع الفرنسى والمصرى لم يضع تعريفاً عاما للموظـف العام فى مجال القانون الإدارى، كما أنه لا يمكن التعويل على الـتعريف الـوارد فـى التشـريعين الفرنسى والمصرى لحل هذا الفراغ التشريعى.

---

(١) هذا النص الفرنسى يطابق الترجمة " المشار إليها بالمتن " :

المطلب الثانى

التعريف القضائى والفقهى للموظف العام

نظـراً لغـياب التعريف التشريعى للموظف العام، اتجه القضاء والفقه الإدارى فى فرنسا ومصر إلى محاولة وضع تعريف عام للموظف العام.

يعـرف القضاء الإدارى الفرنسى الموظف العام بأنه : " الشخص الذى يعهـد إلـيه بوظيفة دائمة داخلة ضمن كادرات الوظائف الخاصة بمرفق عام[١]. ويوضح الفقيه الفرنسى (أندر يه دى لو باد ير) ذلك بقوله:

Cette définition a été adoptée et reproduite par le Statut général de 1946, puis par celui de 1959, actuellement en vigucur. Aux termes de l'article premier de ce drenier texte " le présent statut s'applique aux personnes qui, nommées dans un emplei permanent, ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de LEtat."

كمـا يعـرفه أغلـب الفقه الإدارى الفرنسى الحديث تعريفات مشابهة مستمدة من أحكام القضاء[٢].

أمـا القضاء الإدارى المصرى، فقد أستقر فى أحكامه القديمة والحديثة علـى السـواء، فـى تحديد مفهوم الموظف العام[٣]. فقد ذهبت محكمة القضـاء الإدارى[٤] إلـى أن صـفة الموظف العام لا تقوم بالشخص ولا

---

(١) C.E 20 déc 1946, C.E 9 mars, 1923, Hardouin, Revre de droit public, 1923, 239. Gagliardi, S.1957.398. colnie de Madagascn, D.1947, 464,conflits, 25 mars 1957.

(٢) -C'est la Jurisprudence administrative que a. depuis longe temps, déga la définition et le critére du fonctionnaire public en reconnetssant cette qualité a l'idividu" " investi d'un emploi permanent dans les c adres d'un service public"

(٣) حكم محكمة القضاء الإدارى، القضية رقم ٣٤٤/٤ق، جلسة ١٩٥٢/٤/٨، س٦، ص٨٠٨.

(٤) راجـع حكم محكمة القضاء الإدارى، القضية رقم ١٠٥٧/٧ق، جلسة ١٩٥٤/٤/٦، س٨، ص ١٩٤ وأيضا حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٩٨٣/٩ق، جلسة ١٩٦٩/٥/١٩، س١٤ ، ص٧١٣.

تجـرى علـيه بالتالى أحكام الوظيفة العامة ويفيد من مزاياها إلا إذا كان معينا بصفة مستمرة غير عارضة للمساهمة فى عمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر.

وذهبـت إلـى أنـه لكـى يعتبر الشخص موظفاً عاماً خاضعا لأحكام الوظـيفة العامـة الـتى مـردها القوانين واللوائح يجب أن تكون علاقته بالحكومـة لهـا صفة الاستقرار والدوام فى خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر أو بالخضوع لإشرافها ومن ثم يشترط لاعتبار الشخص موظفا عاما توافر شرطين أن يكون قائماً بعمل دائم وأن يكون هذا العمل فى خدمة مرفق عام أو مصلحة عامة ولكى يكتسب عمال المرافق العامة صفة الموظف العمومى يجب أن يدار المرفق العام عن طريق الاستغلال المباشـر وثمـة شرط ثالث يفهم من سياق الشرطين السابقين وهو أن يتم تعيين الموظف بالأداة المقررة قانونا لإجراء هذا التعيين إذ بقرار التعيين وحـده يعتـبر الشـخص شاغلا للمنصب الذى يدخل فى التنظيم الإدارى للمرفق العام[1].

وذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه لكى يعتبر الشخص موظفاً عاماً يتعيـن أن يسـاهم فـى العمـل فـى مرفق عام تديره الدولة عن طريق الاسـتغلال المباشـر وأن تكـون المساهمة فى إدارة المرافق العامة عن طـريق التعييـن أساساً وأن يشغل الشخص وظيفة دائمة وأن يكون شغله

---

(1) راجـع حكـم محكمـة القضـاء الإدارى، الدعوى رقم ١٧/٩٦٢ق، جلسة ١٩٦٧/١١/١٣، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الإدارى فى ثلاث سنوات، ص٢٠٠.
– حكـم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم ٩/٩٨٣ق ، جلسة ١٩٦٩/٥/١٩ م ، س ١٤ . صـ ٧١٣ .

لهذه الوظيفة بطريقة مستمرة لا عرضية[١].

كمــا يــتفق غالبية الفقه الإدارى فى مصر على تعريف المــــوظف العــام[٢].تعــريفاً ممــاثلا لتعريف القضاء الإدارى - بأنه من يعهد إليه بوظــيفة دائمة فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العــام الأخرى بالطريق المباشر عن طريق شغله منصبا يدخل فى التنظيم الإدارى لذلك المرفق، على أن يكون ذلك بصفة مستمرة لا عارضة، وأن يصدر بذلك قرار من السلطة المختصة قانونا بالتعيين .

وعلى ذلك فإنه يلزم، وفقا للاتجاه العام للفقه والقضاء فى مصر، توافر عناصر ثلاث لتحقيق صفة الموظف العام :

أولاً : أن يكون شاغلا لوظيفة دائمة بصفة مستمرة لا عارضة :

ومقتضـــى ذلك أن يشغل الشخص وظيفة أو عمل دائم بصفة مستمرة غــير عارضـــة لكى يكتسب صفة الموظف العام. وهذا الشرط مؤداه أن يعهـــد إلـــى الموظف العام بوظيفة دائمة وليست مؤقتة أو موسمية أو أن يــنقطع الموظف لخدمة الدولة، فلا تكون استعانتها به عارضة أو مؤقتة، أى أن يكون شغله للوظيفة بصورة مستمرة وليست عارضة أو مؤقتة.

---

(٢) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٩٦٢/٥/٥، المجموعة س٧. ص٥٩٣. وفى نفس المعنى، حكمها الصادر فى ١٩٥٦/٦/٢٣، المجموعة س١، ص٩١٩، وحكمها الصادر فى ١٩٥٧/٤/٦، المجموعة س٢، ص٨٣٢. وحكمها الصادر فى ١٩٥٧/١١/٩، المجموعة، س٣، ص١٨، وحكمها الصادر فى ١٩٧٠/١٢/١٣، المجموعة س١٦،ص٥٥.

(٢) راجع: د. محمد محمود بدران، القانون الإدارى. الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٩٠، ص٤٥ ومــا تلاهــا، المستشــار محمد حامد الجمل، الموظف العام فقها وقضاء، دار النهضة العربيــة. الطــبعة الثانــية، ١٩٦٩، ص١٦٣، د. توفيق شحاته، مرجع سابق، ص٤٥٦ وما تلاها.

ويتفرع على ذلك، أنه لكى يعتبر الشخص موظفا عاما يجب أن يشغل وظيفة دائمة بالمرفق الذى يعمل به، وأن يكون شغله هذه الوظيفة الدائمة بصـــورة مستمرة. ويستوى فى ذلك أن يتقاضى مرتبا (وهذه هى القاعدة العامة)، أو لا يتقاضى مرتباً، على نحو ما سيأتى.

ويقصد بدائمية الوظيفة أن تكون داخلة فى نظام المرفق ومقرره بصفة دائمـــة وأن يكون عملها من الأعمال التى يشملها السير المنتظم والمطرد للمـــرفق. والمناط بالدائمية – هنا – هى بحسب الوصف المقرر للوظيفة فـــى الميزانية وما إذا كانت توصف بأنها دائمة أو مؤقتة، فإذا كانت دائمة وصف شاغلها بالموظف العام، أما إذا كانت الوظيفة مؤقتة لم يعد شاغلها موظفاً عاماً .

وتطبـــيقاً لذلك استقر قضاء مجلس الدولة على أن المجندين في خدمة القـــوات المســـلحة بصفة إجبارية لا يعتبرون موظفين عموميين حيث لا ينطبق عليهم شرط دائمية الوظيفة[1].

كمـــا اســـتقر قضـــاء مجلـــس الدولـــة على أن العمد[2] والمشايخ[3] والمأذونين[4] والحانوتية والتربية[5] يعتبرون موظفين عموميين رغم أنهم

---

[1] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٤٦٥/٥ق، جلســـة ١٩٥٩/١٢/١٩، س٥، رقم ١٦، ص١١٨ وأيضاً حكمها الصادر فى ١٩٧٥/١/٥ . س٢٠، ص٩٨ .

[2] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر فى ١٩٦٢/١/٥، مجموعة أبو شادى، رقم ٢٤٤٢، ص٤٨، وأيضاً حكم محكمة القضاء الإدارى، الصادر فى ١٩٤٧/٦/١٠، المجموعة س١، ص ٤٠٧،وحكمها الصادر فى ١٩٥٢/٥/٢٩، المجموعة س٦،ص١٠٣٩.

[3] راجـــع حكـــم محكمة القضاء الإدارى، الصادر فى ١٩٤٩/٣/١، المجموعة، س٣، ص٤٢٠. وأيضاً حكمها الصادر فى ١٩٤٩/٦/٥١، المجموعة، س٣ ، ص ١٠٣٩.

[4] راجع حكم محكمة القضاء الإدارى، الصادر فى ١٩٤٨/١١/١٦، المجموعة، س٣، ص٣٢.

[5] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر فى ١٩٥٩/١/١٧، المجموعة، س٤، ص٦٥٣.

لا يتقاضون مرتبات عن وظائفهم – ما دام أنهم يشغلون وظائف دائمة[1]، حيث أن المرتب لا يعتبر عنصراً جوهرياً فى تحديد صفة الموظف العام.

وعلـــى ذلــك فإن الأشخاص الذين يشغلون وظائف مؤقتة بطبيعتها أو بحسب وصفها الوارد فى الميزانية ينتفى عنهم وصف الموظف العام، كما أن العامليــن المرتبطين مع الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بعقود مؤقتة لا يكتسبون وصف الموظف العام، بل يعتبروا عمالا مؤقتين حـتى ولو تكرر عدد مرات تجديد العقد لسنوات طويلة طالما أن العلاقة بيــن العــامل والدولـــة تتسم بالطابع التعاقدى المؤقت وبالتالى فهى قابلة للانقطاع فى أى وقت بمجرد عدم تجديد العقد[2].

وينســـحب هـــذا الحكـــم أيضــاً على الأشخاص الذين يقومون بأعمال عارضـــة مثل قارئ السورة فى المسجد قبل صلاة الجمعة من كل أسبوع يستبعدون من عداد الموظفين العموميين[3]. وكذلك على المرشد عن تجار المخدرات[4].

وإذا كــان شــاغل الوظيفة الدائمة يعتبر موظفا عاما ، فلنا أن نتساءل عــن الأشـــخاص الذين يشغلون وظائف دائمة بصفة مؤقتة، هل يعتبرون

---

(1) ممـــا يجدر الإشارة إليه، أن المشرع فى المادة الثانية من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ أعتبر أصـــحاب الوظـــائف المؤقـــتة يتمتعون بصفة الموظف العام على نحو ما ورد النص عليه فى المواد ١٣،١٤،٤٦،٧٣،٧٧ من هذا القانون؛ ويلاحظ أن هذا المعنى لم يرد فى القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على نحو ما سيأتى .

(2) راجع: د. احمد حافظ نجم، القانون الإدارى، الجزء الثانى، ص١٢١.

(3) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى رقم ٧١٦٣/٨ق، جلسة ١٩٥٦/٨/١٦، المجموعة، س١٠، ص٤١٨ .

(4) راجـــع حكم محكمة القضاء الإدارى، الدعوى رقم ٢٦٩/١ق، جلسة ١٩٤٨/٤/٢٧ م١٥ س جـــ٢، ص٢٧٠٥.

أفراداً أم موظفين عموميين ؟ .

يجـدر بـنا أن نشير بداءة إلى موقف القضاء والفقه الفرنسيين فى هذا الصدد .

اتجـه القضـاء الفرنسي إلى عدم اعتبارهم موظفين عموميين، إلا أنه رأى فى الوقت ذاته أن علاقتهم بالإدارة تنظمها القوانين والقرارات، فهى بهـذه المـثابة تعـد مـن روابط القانون العام التى يختص بها القضـاء الإدارى[1].

أما موقف الفقه، فيبدو فيما اتجه إليه الأستاذ أندر يه دى لوبادير[2] من إمكـان إعتـبار الأشـخاص الذين يشغلون وظائف مؤقتة يكونون طائفة خاصـة مـن الموظفيـن ماداموا لا يختلفون عن أولئك الذين يخضعون لأحكام لائحة الوظيفة العامة إلا فى أنهم بتنظيمهم نظام خاص للتوظيف .

وأمـا فـى مصر، فلقد نصت المادة الثالثة عشر من القانون رقم ٤٧ لسـنة ١٩٧٨ بشـأن العاملين المدنيين فى الدولة على أنه :" يجوز شغل الوظـائف الدائمـة بصفة مؤقتة فى الأحوال المبينة فى القانون، وفى هذه الحالة تسرى على العامل المعين أحكام الوظيفة الدائمة " .

وطـبقاً لهـذا النص ، فإن من يشغل وظيفة دائمة بصفة مؤقتة يعتبر موظفـا عاما، وهو ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية من أن علاقة الموظفيـن المعينين في وظائف مؤقتة، هى علاقة قانونية تنظمها القوانين واللوائـح، غاية الأمر أنهم يخضعون فى توظيفهم للأحكام التى تصدر بها

---

(١) C.E 29 oct , 1947, Etlin, P394

(٢) Traité élémentaire de droit Adm, Vol. 2. P21

قـرارات فـي هـذا الشأن، فهم يخضعون للنظام الإداري المماثل لنظام التوظف، وهم بهذه المثابة يعتبرون من الموظفين وليسوا من الأفراد[1].

وتطبـيقاً لهذا النص اعترفت المحكمة الإدارية العليا بوصف الموظفين العموميين لضباط الصف والعساكر الذين يتطوعون للخدمة بالقوات المسلحة لمدة معينة[2]. والرأي عندنا، أنه ولئن كان نص المادة (١٣) من قـانون نظـام العاملين المدنيين بالدولة قد حسم الخلاف حول طبيعة من يشـغل وظـيفة دائمة بمقتضى عقد مؤقت، إذ يعتبر هذا الشخص موظفا عامـا، تسري عليه أحكام الوظيفة العامة، إلا أن هذا الحكم بمثابة استثناء لا يجـوز التوسـع فـيه أو القياس عليه، وأن يكون مناط أعماله مصلحة المـرفق وضرورة سيره بانتظام واطراد، وهو ما يقتضي إخضاع شاغل الوظـيفة الدائمة بصفة مؤقتة لذات الأحكام التي يخضع لها من يشغلونها بصفة دائمة.

وتأسيسـاً على ذلك، فإننا نختلف مع البعض من الفقه[3] فيما ذهب إليه مـن تغيير نص المادة ١٣ المشـار إليها بحيث لا يخضع الموظفون الذين يشـغلون وظـائف دائمة بصفة مؤقتة لذات الأحكام التي يخضع لها من يشغلونها بصفة دائمة، أو أن يحظر المشرع شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة نهائياً.

---

(١) راجع في هذا المعنى : د. فؤاد العطار، مرجع سابق، ص٤١٧ وما تلاها .

(٢) راجع: د. عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري، ١٩٧٩، دار الفكر العربي، ص١٠١ .

(٣) راجـع: د. محمد محمود بدران، مرجع سابق، ص٦٨، د. احمد حافظ نجم، مرجع سابق، ص ١٢٢، وأيضـاً د. محمد صلاح عبد البديع السيد، النظام القانوني للموظف العام، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٦، ص٦٤.

وتقوم وجهة نظرنا، على أساس أن المشرع حينما نص على شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة، إنما استهدف تمكين سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ويستتبع ذلك إخضاع شاغل الوظيفة العامة بصفة مؤقتة لذات الأحكام الوظيفية التى يخضع لها الموظف الذى يشغل الوظيفة الدائمة بصفة نهائية. ومما يعزز ذلك ، أن شغل تلك الوظائف جوازياً، وللسلطة المختصة بالتعيين أن تلجأ إلى هذا الأسلوب وفقاً للظروف وطبقاً للأحوال .

ومما يجدر ملاحظته، أن دائمية الوظيفة لا تنصرف إلى كيفية أداء الموظف لعمله، لأن هذه مسألة تنظمها القوانين واللوائح، فقد يؤدى الموظف أعمال وظيفته يومياً أو بضعة أيام فى الأسبوع أو شهور معينة فى العام، فالأساس هو دائمية الوظيفة فى مجموعها. فشرط الدوام لا يعنى العمل لكل الوقت، فالشخص لا يفقد شرط الدائمية عند السماح له بالعمل لبعض الوقت ، ومرد ذلك إلى أن الموظف وإن كان يشتغل مدة أقل من الأوقات المقررة، إلا أنه يعمل بصفة مستمرة ومنتظمة . كالمعين بالأوقاف كبواب عمارة أو منزل[1]، أو خفير الحراسة المزروعات[2]، أو أمام مسجد تابع لوقف أهلى[3].

ولا يعتبر عمال المشروعات الخاصة من الموظفين العموميين حتى

---

(1) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا. الطعن رقم ١٠٩/٢ق، جلسة ١٩٥٦/٦/١٦، والطعن رقم ١٥١٠/٢ق جلسة ١٩٥٧/٤/٦. هذه الأحكام منشورة بمجموعة العشر سنوات جـ٣. ص ١٣٣٦ وما تلاها .

(2) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٩٥٧/٤/٦. المجموعة، س٢، ص٨٤٠.

(3) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٤٩/٢ق، جلسة ١٩٥٦/٦/٢٢، المجموعة، س١ ،ص٩١٦.

ولو كانت هذه المشروعات تسعى إلى تحقيق النفع العام، ولذلك لم يعترف بصفة الموظف العام لعامل بجمعية تعاونية للإنشاء والتعمير باعتبارها من أشـــخاص القانون الخاص ينظم شئون العاملين فيها قواعد قانون العمل[1]. ويظـل عمـال هـذه المشـروعات الخاصة ذات النفع العام خارج دائرة الموظفيـن العموميـن حتى ولو خضعت هذه المشروعات بسبب غرض الـنفع العـام الذى تسعى إلى تحقيقه لإشراف السلطات العامة أو حصلت على إعانة من قبل الدولة كمستشفى المواساة[2].

(ب) يجـب أن يعمـل الشخص فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى: ويقصد بذلك أن يعمل الشخص فى خدمة المـرافق العامـة التابعة لأشخاص القانون العام وهى الإدارات المركزية الـتابعة للدولـة والمصالح المتفرعة عنها، الوحدات المحلية المختلفة أى (المحافظـة-المركـز-المدينة-الحى-القرية)، والهيئات العامة. وليس ثمة خـلاف حـول تطبـيق قـانون الوظـيفة على العاملين فى هذه المرافق بإعتبارهم موظفين عموميين.

ثانياً : العمل فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بالطريق المباشر .

وهذا هو الشرط الثانى لاعتبار الشخص الذى يؤدى عملاً بصفة دائمة موظفاً عاما .

---

(1) راجـع حكـم المحكمـة الإدارية العليا الصادر فى ١٩٨٤/٢/٧، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء، ص٦٧.

(2) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ١٩٥٧/١٢/٣، المبادئ فى ١٥ عاما (١٩٤٦-١٩٦٠)، ص١٥٨.

ولتحقق هذا الشرط يجب أن يعمل الشخص فى خدمة مرفق عام لكى يتوافر فيه وصف الموظف العام : وقد سبق لنا أن فصلنا جوهر هذه الفكرة، وتطورها فهى لم تعد مقصورة على المرافق الإدارية التقليدية، بل وجد بجوارها أنواع أخرى أهمها المرافق التجارية والصناعية. وقد فرق مجلس الدولة الفرنسى بين عمال هذه المرافق، فأضفى صفة الموظفين العموميين على من يشغلون وظائف التوجيه والقيادة ووظائف المحاسبين. أما باقى العمال فى هذه المرافق فقد اعتبرهم إجراء وأخضعهم لأحكام القانون الخاص الذى يحكم صاحب المنشأة الخاصة (رب العمل) بعماله.

أما فى مصر ، فلقد اتجهت محكمة القضاء الإدارى فى حكمها الصادر بتاريخ ٨ مارس سنة ١٩٥٣ إلى رفض التفرقة بين من يشغلون وظائف التوجيه والقيادة وبين باقى العمال فى المرافق التجارية والصناعية. وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا القضاء فى حكمها الصادر بتاريخ ٥ مايو سنة ١٩٦٢ حيث تقول : "وفى مصر يعتبرون موظفين عموميين عمال المرافق العامة، سواء كانت إدارية أم اقتصادية، مادامت هذه المرافق تدار بأسلوب الاستغلال المباشر"[1] .

ويترتب على ذلك ، إستبعاد العاملين بخدمة المرافق الخاصة وعمال الأنشطة التى لا ينطبق عليها وصف المرفق العام من دائرة الموظفين العموميين ومثال ذلك الأجراء لحساب وقف أهلى خاضع لإشراف وزارة.

ولقد اختلف الرأى بشأن العاملين بشركات وهيئات القطاع العام. فقد

---

(1) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ٥/٥/١٩٦٢. المجموعة، س٧، ص٦٦٣.

ذهب جانب من الفقه الإدارى إلى اعتبار عمال شركات القطاع العام يندرجون فى طائفة الموظفين العموميين[1]. بينما ذهب جانب من الفقه[2] إلى نفى صفة الموظفين العموميين عن عمال شركات القطاع العام وهو ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا[3] ومحكمة النقض[4].

وهذا الخلاف لا أثر له بصدور القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بإصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام وهى الشركات القابضة، والتى حلت محل هيئات القطاع العام الخاضعة لأحكام القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣. أما الشركات التابعة، فهى تلك التى حلت محل الشركات التى تشرف عليها هذه الهيئات، وقد نص القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ على أنه تعتبر الشركة القابضة والشركات التابعة لها من أشخاص القانون الخاص، علما بأن رأسمالها مملوك بالكامل للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة (المادة ١) .

وعلى ذلك يعتبر العاملون بالشركات القابضة وبالشركات التابعة من غير الموظفين العموميين ، ولا يغير من ذلك خضوع العاملين بالشركات

---

(١) من هذا الرأى، د. أنور رسلان . نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، ١٩٨٣، ص ٧٤ وما تلاها، د. محمد حسنين عبد العال، الوظيفة العامة، ١٩٧٤، ص١٩ وما تلاها، د. محمد فؤاد مهنا ، سياسة الوظائف وتطبيقاتها فى ضوء مبادئ علم التنظيم ، ١٩٦٧، ص ٢٢١ وما تلاها، د. نعيمة الجرف، القانون الإدارى ، دار النهضة العربية ١٩٧٨، ص ٩٣٦.

(٢) من هذا الرأى ، د. محمد محمود بدران، مرجع سابق ، ص٥٣ وما تلاها، د. فتحى فكرى. مبادئ قانون الوظيفة العامة، دار النهضة العربية ، الجزء الأول، ١٩٨٧ ، ص١٣٠ وما تلاها.

(٣) راجع حكمها الصادر فى ١٩٧١/١٢/١١ المبادئ فى ١٥ عاما (٦٥-١٩٨٠)، الجزء الأول. ص٧١، وأيضاً حكمها الصادر فى ١٩٧١/١٢/١١. المجموعة س١٧، ص٩٢.

(٤) حكم محكمة النقض الصادر فى ١٩٧٩/١/٢٠، المجموعة، س٣٣، جـ١،ص٣١٧.

القابضـــة للواجـــبات الوظيفية والتحقيق معهم وتأديبهم لأحكام القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين بالقطاع العام.

ويترتب على اشتراط ضرورة أن يعمل الشخص فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بالطريق المباشر – ويدخل فيها طريق الهيئة العامة – استبعاد عمال المرافق العامة التى تدار بغير طريقة الإدارة المباشـــرة من طائفة الموظفين العموميين ، ولذلك لا ينطبق على العاملين فى المرافق العامة التى تدار بطريق الالتزام أو بطريقة الإقتصاد المخـــتلط وصـــف الموظفيـــن العموميـــن، بل يعتبروا من عمال القطاع الخـــاص، والخاضعين لقوانين العمل. فالملتزم لا يعتبر موظفا عاما، وإنما هـــو مقاول خاص يقوم بإدارة مرفق عام ومن باب أولى لا يمكن اعتبار العامليـــن الذيـــن يعملون لدى الملتزم من قبيل الموظفين العموميين وعلة ذلك أن صلة المرفق الذى يدار بطريق الالتزام أضعف من ذلك الذى يدار بأسلوب الاستغلال المباشر، فالتعاون مع الإدارة فى هذه الصورة لا يكون جزء من بنيانها الإدارى، ولا يمكن اعتباره عضوا فيه[١].

ثالـــثاً : أن يعيـــن الموظف فى وظيفة من قبل السلطة التى تملك تعيينه قانونا :

لا يكفـــى أن يـــتولى الشخص وظيفة دائمة فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بالطريق المباشر لكى يتوافر لـــه وصـــف الموظف العام، بل يجب أيضاً أن يكون شغله لهذه الوظيفة بقرار صحيح من السلطة المختصة قانونا بالتعيين .

وتتمثل طرق التعيين فى الوظائف العامة فى صدور قرار بالتعيين فى وظـــيفة عامة من السلطة المختصة قانوناً فى أمر التكليف لوظيفة معينة،

---

[١] راجع : د. عبد الحميد حشيش، مرجع سابق، ص١٧٨ .

أو فى عقد التوظف الذى يبرم بين جهة إدارية وأحد الأفراد لشغل وظيفة معينة أو فى الانتخاب كما هو الحال فى اختيار العمد والمشايخ قبل صدور قانون العمد الجديد الذى جعل اختيارهم بالتعيين من السلطة المختصة قانونا، على نحو ما سيأتى تفصيلاً .

وعلى ذلك، فإن الشخص الذى لم يصدر قرار بتعيينه فى وظيفة عامة من السلطة المختصة قانونا، أو الذى يصدر قرار تعيينه من سلطة غير مختصة قانونا بإصداره لا يكتسب صفة الموظف العام. وعلى ذلك لا يعتبر موظفاً عاما كل من : منتحل الوظيفة والموظف الفعلى .

(١) منتحل الوظيفة : " L'usurpateure de fanction"

هو الشخص الذى يوهم الغير بكونه موظفا عاما، ويقحم نفسه على الوظيفة العامة ويمارس اختصاصاتها دون أن يكون قد صدر قرار بتعيينه فى الوظيفة التى يدعيها أو يكون قد صدر قرار بتعيينه فيها لمدة محددة ثم انتهت هذه المدة ولكنه استمر فى ممارسة أعمال الوظيفة رغم علمه بانتهاء المدة ، وعلى ذلك فإن اصطلاح منتحل الوظيفة ينصرف – مدلوله الخاص – إلى من يمارس أعمال وظيفة دون أن يصدر أصلا قرار (مشروع أو غير مشروع) بتقليده إياها، وكذلك من سبق صدور قرار بتعيينه فى الوظيفة لمدة محدودة وانتهت هذه المدة .

وانتحال الوظيفة قد يكون فرديا كأن ينتحل أحد الأشخاص صفة ضابط شرطة ليقطع الطريق على المواطنين ويسلبهم أموالهم أو صفة مفتش تموين لكى يستولى على بعض السلع أو يحصل على الرشاوى من التجار أو صفة مأمور ضرائب لكى يستولى على بعض الأموال من دافعى الضرائب.

وقد يكون الانتحال جماعيا مثل الحكومات الثورية التى تستولى على

مقاليد الحكم في الظروف الاستثنائية التى تتعرض لها الدول دون أن يكون هناك اعتراف دولى بهذه الحكومات.

ومنتحل الوظيفة العامة لا يعتبر موظفاً عاما ، ولذلك فإن تصرفاته مع الأفراد لا تكتسب أية صفة قانونية ملزمة لهم، بل تعتبر معدومة لصدورها من غير ذى صفة، كما أن تصرفاته لا تلزم الإدارة ولكن يقع تحت طائلة قانون العقوبات .

ولكن ثار التساؤل حول إذا ما أنفق منتحل الوظيفة شيئا من ماله الخاص فى إدارة المرفق العام ، فهل يجوز له أن يطالب الإدارة بما أنفقه من مال ؟

تتباين الأسس القانونية فى هذا الشأن، فلقد ذهب رأى إلى جواز ذلك على أساس الإثراء بلا سبب وأسسه البعض الآخر على نظرية الفضالة. بينما ذهب رأى آخر إلى أنه لا يحق لمنتحل الوظيفة أن يعود على جهة الإدارة بما يكون قد أنفقه من ماله الخاص[1].

---

(1) هذا الرأى أيدته المحكمة الإدارية العليا . وقد أسست المحكمة قضاءها على أن العلاقة الوظيفية لا يتصور فيها تطبيق قاعدة الإثراء بلا سبب إلا فى أضيق نطاق. كما لو طالبت الإدارة باسترداد ما أخذه الموظف بغير حق. وكذلك فإن المشرع ينظر إلى من يقحم نفسه فى أمور الوظيفة العامة نظرة ريبة وحذر فلا يشجع المتفضل فى أوضاع القانون العام، كما يشجعه فى علاقات الأفراد إذ يفترض فى الفضولى أنه يعمل فى شئون الغائب بلا إذن . والإدارة فى شئون وظائفها ليست غائبة أو غافلة . لأن الوظائف ولايات عامة تكفل القانون بتحديد حقوق وشروط من يتولون مقاليدها بقواعد منضبطة تقطع السبيل على من يقحمون أنفسهم فى اختصاصها . كما فى حالتى غصب السلطة والموظف الفعلى، والغصب لا يرتب حقوقاً قبل الدولة، بل يجر مسئوليته المدنية بل الجنائية طبقاً لبعض الشرائع. (الطعن رقم ١٧١٣/ ٧ ق . جلسة ١٩٦٤/٦/٢٨، المجموعة س٩، ص١٣٥٤).

ويـــرى د. عـــاطف البنا[1] إمكان تطبيق نظرية الإثراء بلا سبب، أو الفضـــالة عــندما تــتوافر شروط أى منهما. والواقع أن الحجة الأساسية للـــرأى العكســـى تتحصل فى القول بأن الوظائف العامة ولاية عامة تكفل القـــانون بتحديد حقوق وشروط من يتولون مقاليدها، وأن القانون قد حدد حصرا الأعضاء والأجهزة المختصة والأوضاع التى يلتزم الشخص العام وفقا لها. وهذا القول مردود لأن الإجراءات المنصوص عليها فى القانون إنمـــا تـــتعلق بالتصـــرفات القانونية التى يرفض الشخص العام أن يلتزم بمقتضـــاها. ولكن هذه الإجراءات القانونية لا تتعلق بالوقائع القانونية التى يرتب عليها القانون حقا والتزاما، بصرف النظر عن إرادة الشخص العام.

(ب) الموظف الفعلى : "le fonctionnaire de fait"

هـــو ذلـــك الشخص الذى صدر قرار غير سليم بتعيينه، أو لم يصدر قرار بتعيينه على الإطلاق. فالموظف الفعلى هو شخص ينبئ الظاهر بأنه موظـــف عام أو تحكم الظروف الاستثنائية بتوافر هذه الصفة فيه. ولذلك فإن شغله للوظيفة لا يستند إلى القانون وإنما يستند إلى الواقع وهو ما كان يقتضـــى بطـــلان جمـــيع الأعمـــال أو التصرفات الصادرة عن الموظف الفعلـــى، إلا أن ثمـــة اعتـــبارات عملية معينة تقتضى الاعتراف بسلامة تصـــرفاته أو تخفـــيض آثار انعدامها أو بطلانها. وتتصل هذه الاعتبارات بضـــرورة سير المرافق العامة أو بالرغبة فى حماية الجمهور حسن النية ورعايـــة الظاهـــر. ويـــبدو ذلـــك فـــى الأوقات العادية، وفى الظروف الاستثنائية.

---

[2] راجع: د. عاطف البنا، مرجع سابق، ص ١٢٠، وأيضاً :

Droit administratif, 4 édit, 1962, P318. Wgang

(١) فى الأوقات العادية :

والصــورة الغالــبة ، فى هذه الحالة ، أن يصدر قرار تعيين موظف، ولكــن لا تتــبع فــى شأن هذا القرار الإجراءات القانونية المقررة، أو لا تســتوفى هذه الإجراءات، ففى هذه الحالة يقع قرار التعيين باطلاً، بحيث يقتضــى المــنطق القانونى المجرد عدم الاعتداد بتصرفات هذا الموظف واعتــبارها لا أثــر لها. ولكن القضاء يعتبرها تصرفات صحيحة حماية للجمهــور الذى اعتقد بحسن نية فى صحة تعيين الموظف متى كان قرار التعييــن الــباطل معقــولا "investiture plausible" ، أى كانت الظروف والملابســات تؤدى عقلا بحسب الظاهر إلى اعتبار الشخص موظفا عاما. وذلــك دون اعــتداد بحسن نية الموظف نفسه أو سوء نيته. لأن النظرية شرعت لحماية الجمهور حسن النية. ودليل ذلك من واقع الحياة العملية أن جمهــور المتعامليــن مــع المرفق العام غير مفروض عليه فى كل مرة يلجــأون فــيها إلى الموظف العام أن يطالبوه بإثبات مشروعية ممارسته لاختصاصات الوظيفة التى يشغلها فى الظاهر.

ومــن أجل تلك الاعتبارات العملية يتغاضى مجلس الدولة الفرنسى عن الاعتــبارات القانونــية المجــردة ويصحح – فى مقابل ذلك – تصرفات الموظفين الفعليين.

ولقــد اعترفــت محكمــة القضاء الإدارى بنظرية الموظف الفعلى فى الظــروف العادية مقررة أن الموظف الذى يستمر فى العمل بعد بلوغ سن الــتقاعد ودون أن تمد خدمته بالطريقة القانونية يعتبر خلال الفترة اللاحقة موظفــا واقعياً ، كما يعتبر الأجر الذى يستحقه الموظف بعد ذلك كمكافأة

نظير العمل الذى يقوم به بعد إنتهاء مدة الخدمة[١].

كمـــا أخـــذت محكمة القضاء الإدارى بهذه النظرية بشأن تعيين وزارة التعلــيم تحت ضغط عجز المدرسين بعض المدرسين الذين تسلموا العمل بوظـــائف مدرســين بوزارة التعليم دون أن يصدر قرارات تعيينهم لحين اســتيفاء مســوغات التعيين ، ثم رفضت الاعتراف لهم بمدة الخدمة عن الفــترة مــن استلام العمل حتى صدور قرارات تعيينهم ورفضت صرف مرتــبات لهم عن تلك الفترة أو احتسابها ضمن مدة خدمتهم، حيث قضت المحكمـــة استناداً إلى نظرية الموظف الفعلى بحق المدرسين فى احتساب تلك المدة وتقاضى مرتب عنها[٢].

(ب) فى الظروف الاستثنائية :

تقوم نظرية الموظف الفعلى فى الأحوال غير العادية على أساس فكرة الضرورة وتعد تطبيقاً لنظرية الظروف الاستثنائية. ويتحقق ذلك، إذا وقع حــادث أو ظــرف اســتثنائى يهدد الحياة الإدارية أو يوقف جهاز النشاط الإدارى، مثل حالات الحرب، أو الثورات ، أو الاضطرابات الداخلية، أو الكــوارث الطبيعية كالفيضانات والبراكين والزلازل وانتشار الأوبئة، فقد تخــتفى الســلطات الشرعية أو تهرب وحينئذ قد ينصب بعض الأفراد من أنفســهم موظفين عموميين ليحلوا محل السلطات الشرعية غير الموجودة لمباشرة تقديم الخدمات اللازمة للجمهور فى المناطق التى وقعت فيها تلك الظروف الاستثنائية دون أن تسمح هذه الظروف بتعيين هؤلاء الأفراد فى

---

(١) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ١٩٥٩/١١/٩. المجموعة س١٤، ص١٣٣.

(٢) راجـــع حكـــم محكمـــة القضاء الإدارى الصادر فى ١٩٩٥/١/٦، مجموعة المبادئ فى خمس سنوات ٦١-١٩٦٦ ، ص٤٦٥.

هذه الوظائف تعييناً قانونياً سليماً ، ولذلك فإن القضاء يعترف بصحة تصرفات هؤلاء الموظفين الفعليين فى هذه الظروف ويضفى عليها الشرعية.

ولقد وجدت هذه النظرية تطبيقات من مجلس الدولة الفرنسى، حين هاجر مجلس بلدى إحدى القرى أمام الغزو الألمانى فى سنة ١٩٤٠، وتعرضت الحياة الإدارية والمرافق العامة فى هذه القرية للاضطراب حينا وللتوقف آخر ، فقام بعض المواطنين – دون تعيين مشروع – بممارسة اختصاصات المجلس الهارب أمام الغزو الألمانى. فما كان من مجلس الدولة الفرنسى إلا أن صحح جميع تصرفات هؤلاء على أساس أنهم موظفون فعليون يستمدون سنداً شرعياً لتصرفاتهم من الضرورة والظروف الاستثنائية.

ولقد اعترفت المحكمة الإدارية العليا[١] بنظرية الموظف الفعلى فى الظروف الاستثنائية مقررة أن نظرية الموظف الفعلى – كما جرى قضاء هذه المحكمة – لا تقوم إلا فى الأحوال الاستثنائية البحتة تحت إلحاح الحاجة إلى الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل فى بعض الوظائف ضمانا لانتظام المرافق العامة وحرصاً على تأدية خدماتها للمنتفعين بها باطراد ودون توقف، وتحتم الظروف غير العادية أن تعهد جهة الإدارة إلى هؤلاء الموظفين بالخدمة العامة، إذ لا يتسع أمامها الوقت لإتباع أحكام الوظيفة العامة فى شأنهم، ونتيجة لذلك لا يخولهم طلب

---

[١] راجع حكمها الصادر فى ١٩٦٤/١١/٢٦، المجموعة، س١٠، ص٩٩، وأيضاً حكمها الصادر فى ١٩٦٤/٦/٢٨ المبادئ فى عشر سنوات (٥٥–١٩٦٥)، ص٦٩٠.

تطبيق أحكام الوظيفة العامة، كما لا يحق لهم الإفادة من مزاياها لأنهم لم يخضعوا لأحكامها ولم يعينوا وفقا لأصول التعيين فيها.

وفي ضوء ذلك، تعتبر التصرفات الصادرة من الموظف الفعلي صحيحة ويترتب عليها ما يترتب على التصرفات الصادرة من الموظف القانوني من آثار سواء صدرت في الظروف العادية، تأسيساً على فكرة الوضع الظاهر وحماية الغير حسن النية أو صدرت في الظروف الاستثنائية تأسيساً على فكرة الضرورة وضمان سير المرافق العامة، بانتظام واطراد ، إذ تحتم تلك الظروف أن تعهد جهة الإدارة إلى بعض المواطنين بالخدمة أو لا يتسع أمامها الوقت لاتباع أحكام الوظيفة في شأنهم. ونتيجة لذلك لا يحق لهم طلب تطبيق أحكام الوظيفة العامة، كما لا يحق لهم الافادة من مزاياها لأنهم لم يخضعوا لأحكامها، ولم يعينوا وفقا لأصول التعيين فيها [1].

---

[1] أنظر مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا. السنة العاشرة، ص ٩٩ وما تلاها .

المبحث الثانى

طبيعة علاقة الموظف بالإدارة

ثـار الخـلاف فـى الفقه والقضاء حول طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة. فهناك نظرية تذهب إلى القول بأن العلاقة بين الموظف والإدارة علاقـة عقديـة مـن عقود القانون الخاص. وتعرف بالنظرية التعاقدية. وهـناك نظرية أخرى تذهب إلى القول بأن العلاقة تنظيمية وأن الموظف فى مركز تنظيمى. وتعرف بالنظرية اللائحية أو التنظيمية.

ولقد سادت النظرية الأولى فى بادئ الأمر إلى أن استقر المطاف على الأخـذ بالـنظرية الثانية، كما أن القضاء المصرى أخذ بالأولى فى بادئ الأمر، ثم استقر على الأخذ بالنظرية الثانية وذلك وفقاً للتفصيل الآتى:

المطلب الأول

النظـرية التعاقديـة

ذهـب القضـاء والفقه، فى بادئ الأمر، إلى تكييف العلاقة التى تربط الموظـف بالدولـة بأنها علاقة تعاقدية إلا أن الفقه اختلف فى تكييف هذا العقـد، وهل هو عقد من عقود القانون الخاص، أم عقد من عقود القانون العام.

أولاً : تكييف علاقة الموظف بالإدارة على أنها رابطة تعاقدية فى نطاق القانون الخاص :

كان الرأى السائد فى فرنسا حتى بعد منتصف القرن الماضى بقليل، أن رابطة التوظف رابطة عقدية يحكمها عقد من عقود القانون الخاص، حيث كان القانون المدنى يغطى على معظم موضوعات القانون الإدارى ولم تكن موضوعات هذا القانون قد تطورت واستقرت، ولذلك اعتبر الموظف فى مركز تعاقدى فى علاقته بالإدارة، حيث يقبل الالتحاق بالخدمة بعمل إرادى من جانبه، وتوافق الإدارة على هذا الالتحاق. وبتأثير النظريات السائدة فى فقه القانون المدنى اعتبر توافق الإرادتين نوعا من عقود القانون المدنى. وكان يوصف هذا العقد حينا بأنه عقد إجارة أشخاص إذا كان الموظف يقوم بعمل مادى، ويوصف حينا آخر بأنه عقد وكالة إذا كان العمل المنوط به الموظف عملاً قانونيا. ومعنى ذلك أن الموظف يعتبر فى مركز ذاتى تستمد أحكامه من العقد.

بيد أن هذا التكييف لا يستقيم سواء من ناحية الشكل، أو الموضوع أو من ناحية امتداد آثار العقد فمن الناحية الشكلية، تتم عقود القانون المدنى بإيجاب وقبول، وذلك بعد مفاوضات تجرى بين الطرفين ويتم أثناءها الاتفاق – بعد مناقشات حرة وبين إرادتين متساويتين – على موضوع العقد وشروط التعاقد والحقوق والالتزامات المتبادلة بين الطرفين. ولا وجود لمثل ذلك فى علاقة الموظف بالدولة لأن تعيين الموظف يتم ويترتب عليه إثارة بمجرد صدور قرار التعيين، ولا عبرة مطلقا برضاء الموظف أو قبوله للتعيين .

ومن الناحية الموضوعية، من المبادئ الأساسية التى تحكم العقود المدنية أن العقد شريعة المتعاقدين، لا يمكن تعديله أو إلغاؤه إلا بموافقة الطرفين. بينما تقضى الأصول العامة فى إدارة المرافق العامة بتغليب

المصــلحة العامــة علــى المصــالح الفردية الخاصة. وهو ما يؤدى إلى الاعــتراف لــلإدارة بسلطة تعديل أحكام الوظيفة العامة بإرادتها المنفردة دون أن يكــون للموظــف الاحــتجاج بــأن له حقا مكتسباً فى أن يعامل بمقتضــى الــنظام القديم الذى عين فى ظله، ويحول دون تطبيق الشروط الجديدة عليه.

ومــن ناحية أخيرة، تقضى أحكام العقود فى القانون المدنى بنسبية آثار العقــد، بمعــنى عدم إمتداد هذه الآثار إلى غير الطرفين المتعاقدين، بينما تمــتد آثار الوظيفة العامة إلى غير الموظف، ويتضح ذلك بجلاء فى حالة تقصــير الموظف فى أداء الواجبات المتصلة بالوظيفة حيث يعرضه هذا الأمــر- فى بعض الأحوال – لتحمل المسئولية ليس فقط إزاء الإدارة، بل أيضا إزاء ا لأفراد وهم ليسوا أطرافاً فى العقد.

ثانياً : تكييف علاقة الموظف بالإدارة على أنها رابطة تعاقدية فى نطاق القانون العام

ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى إرجاع العلاقة بين الموظف والإدارة إلى أنهــا علاقــة عقدية من عقود القانون العام. ومؤدى ذلك أن هذه العلاقة يحكمهــا عقد إدارى لأن أحد أطرافه شخصاً معنويا عاما، ويتعلق بتسيير أحــد المــرافق العامة، والإدارة هى التى تضع شروطه وتضمنه شروطا اســتثنائية غــير مألوفة فى العقود الخاصة، وتملك الإدارة أيضاً أن تعدل شــروط العقــد أو تلغيه إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك بشرط تعويض المتعاقد عن ذلك[1]، وبذلك فإن الدولة لا تتقيد دائما فى عقود القانون العام

---

[1] راجع : د. عبد الحميد حشيش، مرجع سابق، ص٤٨ .

بالقواعد السائدة فى عقود القانون الخاص .

ويستند هذا الرأى إلى الحجج الآتية[1] :

(أ) إن التعييـــن لا يتم من جانب واحد وهى الجهة الإدارية، بل من جانب الإدارة والموظـــف معـــا. فصـــدور قرار التعيين إيجاب، وتنفيذ الموظف القرار وتسلم العمل قبول لا ينتج أثره إلا من تاريخ تسلم الموظف للعمل.

(ب) إن الموظف لا يعين فى الوظيفة إلا بإرادته واختياره.

(ج) إذا كانـــت الإدارة هـــى الـــتى تضـــع كل شروط الوظيفة وما على الموظـــف إلا أن يقبلها كلية أو يرفضها كلية فهذا موجود فى سائر العقود الإدارية حيث تنفرد الإدارة بوضع شروطها .

(د) لا يتم تعيين الموظف غالبا إلا عن طريق المسابقة التى لا تختلف عن المناقصـــة فـــى العقود الإدارية حيث يهدف كل منهما إلى اختيار أفضل المتقدمين .

وعندنا أن هذا الرأى، لا يسلم من النقد[2]، ومن السهولة بمكان دحض الحجج التى تقدم ذكرها على النحو الآتى :

أ) أن العقـــد ســـواء أكان عقداً من عقود القانون العام، أو عقداً من عقود القانون الخاص، له نفس الخصائص سواء فى تكوينه أو فى الآثار الناشئة عـــنه، بمعـــنى أنه يستلزم توافر إيجاب من طرف وقبول من طرف آخر وبعد الاتفاق ينعقد العقد، وهذا مالا يوجد فى وضع الموظف حيث يصدر قـــرار التعيين بعد استيفاء الشخص الشروط المتطلبة، وتترتب عليه الآثار

---

(1) راجع : د. فؤاد العطار، مرجع سابق ، ص ٤٢٥ وما تلاها .

(2) راجع : د. أنور رسلان، مرجع سابق، ص ٨١.

القانونية بصرف النظر عن تسلم العمل. فيجوز مثلا لكل صاحب مصلحة أن يطعن فى هذا القرار باعتبار أنه قرار إدارى استكمل كل جوانبه وبالتالى فإن هذا القرار تترتب عليه الاثار من تاريخ صدوره وليس من قبول الموظف له وتسلمه العمل.

ب) إذا كان الموظف لا يعين فى الوظيفة إلا بإرادته واختياره، فهذا لا تأثير له فى تكييف الرابطة بين الموظف والإدارة، وقد يعين الشخص جبراً عنه، كما هو الحال فى أوامر التكليف .

ج) كما لا وجه للمقارنة بين المسابقة والمناقصة لأن المسابقة تستهدف اختيار أفضل وأكفأ الأشخاص فقط، أما المناقصة فتستهدف اختيار أفضل المتقدمين، وأقلهم من ناحية السعر. فالإدارة فى حالة المسابقة لا تختار الموظف الذى يعمل لديها بأقل أجر، كما هو الحال فى المناقصة. كما أن المسابقة ليست هى الطريق الوحيد لشغل الوظائف العامة. فهناك طرق أخرى متعددة لشغل الوظائف العامة على نحو ما سيأتى

ومن جانب آخر، فإن العقود الإدارية ملزمة للإدارة ولا تستطيع الإدارة أن تعدلها إلا بمراعاة القيود والشروط المقررة فى هذا الشأن، مع مراعاة حقوق المتعاقدين معها .

وإزاء ما تقدم جميعه، ينبغى البحث عن أساس آخر خلاف العقد مدنيا أو إدارياً لتكييف علاقة الموظف العام بالدولة .

المطلب الثانى

النظريــــة التنظيميــــة

لما كانت فكرة الرابطة التعاقدية فى نطاق القانون العام لا تحقق جميع النـــتائج الـــتى يتطلبها أعمال القواعد الضابطة لسير المرافق العامة، فقد عـــدل مجلـــس الدولـــة الفرنسى نهائياً عن تكييف الرابطة بين الموظف والدولـــة على أساس الفكرة التعاقدية وأحل مكانها فكرة " المركز النظامى أو اللائحى للموظفين" [1].

---

[1] إن هذا التحول - من العلاقة التعاقدية إلى العلاقة التنظيمية لرابطة التوظف - قد حدث بالتدرج، أو عمد بعض الفقه الفرنسى فى أول الأمر إلى قصره على طائفة من الموظفين، هـــــى ما يسمى بموظفـــى الســلطة العامـــة. وكان ذلك بتأثير التفرقة التى كانت متبعة فى تحديد اختصاص القضاء الإدارى، بيـــن أعمـــال السلطة "Actes d'autorite " وأعمال الإدارة المالية "Actes de gestion" "التى تشـبه أعمال الأفراد . وبناء عليه قسموا الموظفين إلى موظفى سلطة "fonctionnaire d'autorite " يـتولون قسـطا مـن المسـلطة العامة، ومركزهم لائحى يخضع للقانون العام، وموظفى إدارة مالية fonctionnaire de gestion ومركـزهم تعاقدى يخضع لعقد من عقود القانون الخاص كسائر الإجراء .

راجع Nezard: Théarie juridi que la publicque, 1901.P549

وأيضاً : H.Berthélémy . Tr. Étém . de dr. adm & édit , P 56.

وفـــى نظـــر البعض، أن هذا الرأى محل نقد لصعوبة التفرقة أحيانا بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية، حيث لا يوجد لها معيار حاسم، وهو ما يؤدى بالتالى إلى صعوبة التفرقة بين وظائف السلطة ووظـــائف الإدارة. هذا فضلا عن أن الموظف قد يقوم بالنوعين من الأعمال، أعمال سلطة. وأعمال إدارة عادية، وينبنى على ذلك، يتعذر تحديد طبيعة علاقة الموظف بالدولة. كما يلاحظ أن هذه الـتفرقة قد تؤدى إلى نتائج غريبة، فيعتبر الشرطى مثلاً من موظفى السلطة، بينما تنكر هذه الصفة علـــى كـبار المهندسـين. ومـــن ناحـــية أخرى فإن من شأن هذا التصوير أن يختص القضاء العادى بمـــنازعات طائفـــة موظفى الإدارة المالية، حيث يتحدد إختصاص مجلس الدولة فى فرنسا بمنازعات القانون العام (راجع د. عاطف البنا، مرجع سابق، ص ١٣٢).

ومقتضـــى هذه النظرية، يشغل الموظف العام مركزاً قانونيا موضوعيا تحـدد أبعـــاده القوانين واللوائح التى تضعها الدولة لتنظيم الوظيفة العامة دون أن يكـــون لإرادة هــذا الموظـــف أى دور فى صياغة تفاصيل هذا المركــز ، وهذا المركز القانونى الموضوعى عام وغير شخصى لا يتغير مضمونة من موظف إلى آخر ينتميان إلى نفس الظروف القانونية وبالتالى فـإن الوظـــائف العامـــة تنشئها القوانين واللوائح فتحدد حقوقها وواجباتها بصـــرف النظر عن شاغليها، وما قبول الموظفين لشغل هذه الوظائف إلا مجرد خضوع لأحكام الوظيفة العامة بحقوقها وواجباتها.

وتمـــتاز الـــنظرية التنظيمـــية لـــرابطة الـــتوظف بأنها أكثر اتفاقاً مع مقتضيات المرافق العامة، وما تتطلبه من تغليب المصلحة العامة وضمان سيرها بانتظام، وجواز تعديل نظامها وقواعدها على نحو يساير الحاجات المتغيرة والمتطورة.

ويـــتفرع عـــن ذلـــك، أن ثمـــة نتائج تترتب على تكييف العلاقة بين الموظـــف العـــام والإدارة بأنها علاقة تنظيمية لائحية، تجرى على النحو الآتى:

(أ) ينشـــأ المركـــز القـــانونى للموظـــف بمجرد صدور قرار تعيينه فى الوظـــيفة، دون توقـــف على رضاء الموظف أو قبوله هذا التعيين، فقرار التعييـــن لـــيس إلا تصرفا شرطيا Actes condition فهو لا ينشئ مركزاً ذاتـــيا للموظـــف، بل يتضمن اسناد الوظيفة له فيباشر مسئولياتها وفقاً لما تقـــرره القوانيـــن واللوائـــح فـــى هذا الشأن. وليس ومؤدى ذلك أن هذا الشـــخص ملـــزم بقبول الوظيفة رغما عنه، بل إنه يجوز له أن يمتنع عن استلام العمل، اللهم إلا فى حالة التعيين بأوامر التكليف حيث يلزم المكلف بقبول الوظيفة واستلام العمل وإلا تعرض للعقاب .

ولقد أشارت محكمة القضاء الإدارى إلى هذه القاعدة فى حكمها بتاريخ ١٩٧٩/١١/٢٢ بقولهـا : " إن التعيين فـى الوظيفة العامة يعتبر عملية مركـبة تـتحلل إلى صدور قرار بالتعيين وقبول المعين للوظيفة وتسلمه لأعمال الوظيفة فعلاً، ويعتبر عدم قبوله الوظيفة شرطاً فاسخا يسقط قرار التعيين بأثر رجعى من وقت صدوره تطبيقاً لنظرية الشرط الفاسخ. ولما كان قبول الوظيفة عملاً إرادياً له مظهر مادى وهو تسلم الموظف لأعمال الوظيفة، وبالتالى تكون واقعة استلام العمل هى الترجمة عن قبوله التعيين فيها وما يترتب على هذا القبول من سريان قواعد الوظيفة العامة التى تعلق نفاذها فى حقه على شرط قبول الوظيفة .

(ب) تسـرى على الموظف كل التعديلات التى تدخلها السلطة المختصة علـى القوانين واللوائح المتعلقة بالوظيفة دون أن يكون للموظف أى حق فـى الاحتجاج بعدم قبوله لها أو بوجود حقوق مكتسبة، وذلك تأسيساً على أن الموظفيـن العموميين هم عمال المرافق العامة، وهم بهذه المثابة يجب أن يخضـع نظـامهم القانونى للتغيير والتعديل وفقاً لمقتضيات المصلحة العامـة، إلا أن هـذا الحق فى التغيير أو التعديل مشروط بأن يكون ذلك التغيير أو التعديل قد تم بأداة قانونية من نفس مستوى الأداة القانونية التى صـدر بهـا النظام القديم أو من مستوى أعلى، وأن تكون التعديلات عامة مجردة لا تخص مرفقا بعينه وألا يكون للقاعدة الجديدة أثر رجعى، إلا إذا نـص علـى ذلك صراحة، مع ملاحظة أن حق الدولة فى تعديل المركز القانونى للموظف العام لا يعنى المساس بالحقوق والمزايا المادية والأدبية الـتى يكـون هذا الموظف قد اكتسبها فى ظل النظام القديم، إذ لا يجوز المسـاس بهـذه الحقوق والمزايا لأن الموظف بالنسبة لها فى مركز ذاتى

خــاص. ولــيس فــى مركــز بتنظيمى عام، وبالطبع فإن الحكمة من هذه الشــروط حمايــة الموظــف العام باعتباره الطرف الضعيف فى العلاقة الوظيفــية والعمل على منع التفرقة بين شاغلى المراكز المتماثلة بناء على اعتبارات شخصية .

(ج) لا تــنقطع صــلة الموظــف بالوظيفة بمجرد استقالته، بل تبقى هذه الصــلة قائمة إلى حين قبول الاستقالة من السلطة المختصة، كما لا يجوز له الامتناع عن العمل سواء في صورة الإضراب عن أعماله الوظيفية أو الإبطاء فيها، وذلك ضماناً لسير المرافق العامة بانتظام واطراد .

(د) خضــوع الموظــف العــام لقواعد معدة سلفاً لتنظيم الوظيفة العامة بمجــرد تعييــنه واستلامه العمل دون أن يحق له أو للإدارة استبعاد هذه القواعــد أو إحداهــا أو الاتفــاق على أوضاع خاصة تخالفها، ولما كان الموظــف يســتمد حقوقه من القوانين واللوائح مباشرة، فإن كل اتفاق يتم بيــنه وبيــن الإدارة علــى خلاف المقرر فى القوانين واللوائح هو اتفاق باطل، كما أن الموظف العام لا يملك النزول عن هذه الحقوق أو التصالح مع الإدارة بشأنها وإلا وقع ذلك باطلاً لا يعتد به .

كما يقع باطلاً قبول الموظف وضعاً أقل مما قررته له القوانين واللوائح أو منحه مرتباً أقل مما هو مقدر لوظيفته[1].

(هـــ) تنظيم الحياة الوظيفية للموظف العام بدءاً من تعيينه وانتهاء رابطة التوظف مروراً بالترقية والنقل والندب ومنح العلاوات والحوافز بقرارات

---

[1] راجــع : القضاء الإدارى، القضية رقم ١٠١٣/٥ ق، جلسة ١٩٥٢/٦/١٩، س٦، ص٢٣٧، والقضية رقم ٧٣٤/٦ق، جلسة ١٩٥٣/٤/١٥، س٧ ، ص٩١٠، وأيضاً حكم محكمة القضاء الإدارى الدائرة الاستئنافية ، القضية رقم ١٢٥٨/٤ق، جلسة ١٩٧٣/٢/٢١.

إداريـــة مـــن الجهة المختصة، حيث تصدر قرارات فردية طبقاً للقوانين واللوائـــح المعمول بها، تنظم هذه الحالات كل على حدة وتسرى على هذه القـــرارات أحكام النظرية العامة للقرارات الإدارية، وتخضع كذلك لرقابة القضاء الإدارى حيث يجوز الطعن عليها بالإلغاء من ذوى الشأن فى حالة مخالفتها لقوانين ولوائح الوظيفة العامة.

(و) وأخـــيراً فإن الضرر الذى يصيب الموظف نتيجة الإخلال بالقوانين واللوائـــح الوظيفـــية يرتـــب له حقاً فى المطالبة بتعويض هذا الضرر، وأســـاس الدعـــوى – فى هذه الحالة – هو مسئولية الحكومة عن أعمالها غير التعاقدية.

وحاصـــل القـــول، أن النـــتائج الـــتى تقدم ذكرها، إنما تستهدف إبراز الجوانـــب التنظيمـــية أو اللائحية فى علاقة الموظف بالإدارة، فلا سلطان لغـــير القـــانون فى تنظيمها، ومن ثم فلا دخل لإرادة الموظف فى تقرير الحقوق التى تخول له والالتزامات التى تفرض عليه، فلا يمكن أن يرتبط الموظـــف بالحكومـــة علـــى مـــا يخالف أحكام القانون، وإذا ما وقع هذا الارتباط تراضيا عليه فلا يكون هذا التراضى ملزماً لهما ونافذاً عليهما بل يكون باطلاً .

المطلب الثالث

موقف القضاء المصرى
فى شأن علاقة الموظف بالإدارة

تطــور موقف القضاء العادى فى شأن تكييف علاقة الموظف بالإدارة، حيـــث تبنى، في بادئ الأمر، النظرية التعاقدية، ثم أخذ بالنظرية اللائحية. أما مجلس الدولة فلقد تبنى منذ إنشائه النظرية اللائحية[١].

أولاً : موقف القضاء العادى :

(أ) الأخذ بالنظرية التعاقدية :

١. تبنــت المحــاكم المصـــرية فى بداية القرن الحالى- فى شأن علاقة الموظــف العــام بالدولـــة- فكــرة العلاقة التعاقدية من نــوع إجــارة الأشخاص[٢].

٢. أخذ القضاء فى أحكامه بتكييف علاقة الموظف العام بالدولة على أنها عقد من عقود القانون العام، حيث ذهبت محكمة الاستئناف الأهلية الى أن الموظــف وإن كــان فى علاقته مع الحكومة من وقت دخوله الخدمة إنما يــتعاقد تعــاقداً خاصــا له خصائصه بالرجوع إلى القانون العام، ولا يعد تعاقداً مدنياً خاضعا لأحكام القانون المدنى الصرف[٣].

(ب) تبنى النظرية اللائحية :

---

(١) راجع فى ذلك : د. محمد صلاح عبد البديع، مرجع سابق، ص٥٢ وما تلاها .

(٢) راجـــع حكم محكمة مصر الابتدائية الأهلية الصادر فى ١٩٦٢/٤/٧، مجلة المحاماة س٦، ص ٧١٨.

(٣) راجـــع حكم محكمة الاستئناف الأهلية الصادر فى ١٩٣٢/٦/١٢، مشار إليه فى مؤلف الاستاذ محمد حامد الجمل، مرجع سابق، ص١١٥٩ هامش .

اتجه القضاء العادى – منذ فترة من قضائه السابق– إلى هجر النظرية التعاقدية والأخذ بالنظرية اللائحية فى تكييف علاقة الموظف العام بالدولة، حتى قبل إنشاء مجلس الدولة، فقد قضت محكمة الاستئناف الأصلية بأنه لا محل إلى تشبيه توظيف الموظف الحكومى بعقد إجارة الأشخاص يكون الموظف به أجيراً والحكومة مستأجرة، بل أن مركز الموظف من المراكز القانونية القائمة على القانون العام[(١)]. كما قضت محكمة النقض بأن علاقة الموظف بالحكومة هى علاقة قانونية تخضع للأصول المعروفة فى القانون العام وللأحكام المقررة بالقوانين واللوائح[(٢)].

ثانياً : موقف قضاء مجلس الدولة :

وعندما أنشئ مجلس الدولة سنة ١٩٤٩، أخذت محكمة القضاء الإدارى فى باكورة أحكامها بالنظرية التنظيمية، حيث ذهبت إلى أن الوظيفة العامة هى مركز قانونى عام وحالة موضوعية تنشأ وتنظم بمقتضى القوانين واللوائح الخاصة بها[(٣)]. ثم أخذت المحكمة الإدارية العليا كذلك منذ نشأتها بمقتضى القانون رقم ١٦٥/١٩٥٥ بالنظرية التنظيمية[(٤)].

واستقرت هذه النظرية فى قضاء المحكمة الإدارية العليا، إذ جرى على أن علاقة الموظف بالحكومة هى علاقة تحكمها القوانين واللوائح،

---

(١) راجع حكم محكمة الاستئناف الأهلية الصادر فى ٢٤/٣/١٩٣٠، المجموعة الرسمية لسنة ١٩٣٠، ص٢٩٣.

(٢) راجع حكم محكمة النقض الصادر فى ٢/٦/١٩٣٨، مجلة المحاماة، س١٩، العدد ٣، ص٣٤٨، وحكمها الصادر فى أول مايو ١٩٤٧، مجلة المحاماة، س٢٨، العددان ، ٧و٨، ص٧٧٤.

(٣) حكمها الصادر فى ٩/٦/١٩٤٩، مجموعة المبادئ ١٥ عاما (٤٦-١٩٦١) ص٢٦٨٦، وحكمها فى القضية ٤٤٨/٦ق ، جلسة ٧/٣/١٩٥٤، س٨، ص٨٦٣، والقضية رقم ١٤٠٩/ ٣١ق، جلسة ٢٠/٢/١٩٧٩ (غير منشور) .

(٤) حكمها الصادر فى ٤/١٢/١٩٦٦، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجز ١١، ص٧٤٣ .

ومركــز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانونى عام يجوز تغييره فى أى وقــت على أن يسرى على الموظف بأثر حال مباشر من تاريخ العمل بــه ولكنه لا يسرى بأثر رجعى إلا بنص خاص فى القانون وليس فى أداة أدنى منه كلائحة[1].

ولا يغــير من هذا الاتجاه، ما انتهت إليه بعض أحكام محكمة القضاء الإدارى مــن اعتــبار علاقــة العامل المؤقت أو الموظفين المعينين على وظائف مؤقتة أولاً عمال مؤقتة بالدولة ذات طبيعة تنظيمية وليست علاقة عقدية[2].

وتباين الفقه – فى هذا الشأن ، بين مؤيد[3]، ومعارض لهذا الاتجاه[4] .

والــرأى عندنا، أن النظام القانونى الذى يحكم تعاقد الإدارة مع بعض شــاغلى الوظــائف أو الأعمــال المؤقتة يختلف عن النظام القانونى الذى يحكــم غــيرهم مــن موظفى الدولة، وهذه التفرقة تجد سندها فى طبيعة العلاقة وحقوق وواجبات شاغلى الوظائف .

ويــتفرع عن ذلك، أن العمال المتعاقدين مع الإدارة ولئن كان لا يمكن اعتــبارهم فى مركز تنظيمى أو لائحى فى علاقتهم بالدولة، إلا أن هؤلاء

---

(1) حكمهــا الصادر فى ١٩٧٧/٦/١٢، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجز ١١، قاعدة ٤٠١، ص ٧٤٣ .

(2) راجع فى ذلك :

– حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ١٩٥٣/٥/٦ المجموعة س٧، ص١٠٨٢ .

– حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر فى ١٩٦٣/١١/١٦، مجموعة أبو شادى، ص ٢٠٦.

– حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٩٧٦/١١/٢٧ ، المبادئ فــــى ١٥ عاما ٦٥–١٩٨٠) ص٢٢٩٥.

(3) من هذا الاتجاه د. عزيزة الشريف، القانون الإدارى، ص٧٣.

(4) من هذا الاتجاه د. فتحى فكرى، مرجع سابق، ص١٨٢ وما تلاها .

العمـــال قد يخضعون لأحكام القانون العام إذا اتسمت عقودهم مع الإدارة بالطبيعة الإدارية متى توافرت مقومات وعناصر العقد الإدارى[1].

---

(1) راجع فى هذا المعنى، د. محمد صلاح عبد البديع، مرجع سابق، ص٥٦.

الفصل الثانى

النظام القانونى للموظفين العموميين

مـن المعلوم أن النظام القانونى للموظفين العموميين لا يتصور وجوده إلا فـى الـدول التى تأخذ بنظام " السلك الدائـم " أو نظـام " الخدمـة الدائمـة "[1]. وفـى ظل هذا النظام يتمتع الموظفون العموميين بامتيازات وضـمانات خاصـة بهم، ويفرض عليهم فى مقابل ذلك التزامات وأعباء،

---

(1) يوجـد فى القانون المقارن، فلسفتان تحكمان سياسات الوظائف العامة فى العالم. تتمثل الأولى فـيما يسمى " بنظام السلك الدائم " أو نظام " الخدمة الدائمة " . وتجد هذه الفلسفة جذورها فى النظام الفرنسـى كما أنها تطبق فى دول أوروبا الغربية، وفى دول عديدة فى القارة الافريقية، وبعض بلدان آسـيا. ويرجع أساس هذه الفلسفة – فى النظام الفرنسى– إلا ارتباط مفهوم الوظيفة العامة بمفهوم الدولـة بصفة عامة والإدارة على وجه التخصيص، فالموظفون يعملون فى خدمة الدولة وهم الذين ينهضـون لإدارتهـا والدولة هى التى تعينهم وهى التى تدفع لهم أجورهم وتنهى صلتها بهم. كما أن عمل الموظفون هو تسيير وظيفة الإدارة وحسن أدائها.

أما الفلسفة الثانية، فتتمثل فيما عرف " بنظام المهنة " . وتجد هذه الفلسفة جذورها فى النظام الأمـريكى، كما أنها تطبق فى السنوات الأخيرة فى دول أمريكا اللاتينية، ويرجع أساس هذه الفلسفة إلـى اخـتلاف نظـرة الأمريكيـن للدولة والإدارة عن النظرة الأوروبية اختلافا كاملاً . ذلك أنهم لا ينـظرون إلـى الدولـة نظرة الاجلال والتعظيم التى يسير عليها الأوربيون. وأكثر من ذلك ، يسيطر عليهم وعلى فكرهم شعور الخشية والحذر والترقب من العدوان على حرياتهم الفردية. وتعتبر الإدارة – وفقـا للمفهوم الأمريكى بمجموع العمليات التى تهدف إلى تنفيذ القرارات المتخذة لتسيير الشئون العامة. فهى لا تعدو مجرد عمليات متشابكة فى ميادين مختلفة مثل : تسليم خطاب، ابرام اتفاق، بيع دوميـن. ومـؤدى ذلـك أن الإدارة العامة لا تختلف – فى المفهوم الأمريكى – عن الإدارة الخاصة، فكلاهمـا فن يرمى إلى حسن الأداء والفاعلية. وما دام الأمر كذلك ، لا داعى أن تخضع هذه الإدارة العامة لنظم مغايرة للقواعد التى يسير عليها الأفراد، كما أن العاملين فى مجال الإدارة العامـة لا يخـتلفون فـى أوضـاعهم وأوصافهم عن العاملين فى المشروعات الخاصة. (راجـع فى ذلك : د.عـبد المـنعم محفوظ، مرجع سابق، ص٤٠٨ – ص٤١١، وأيضاً مؤلفة الموظفون والحكومة بين الخضـوع والمواجهـة، دراسة تحليلية وتأصيلية فى القانون المقارن، الطبعة الأولى، ١٩٨٦، دار النهضة العربية، ص٤٧ وما تلاها .

لتسيير عمل الإدارة.

ويشمل النظام القانونى للموظفين العموميين، مجموع المبادئ والقواعد التى تحكم شئون الوظائف والموظفين، وفى إطار هذا النظام ترسم الخطوط العريضة لسياسة الوظائف العامة، وتتقرر الأحكام المنظمة لشئون الوظائف والموظفين .

وعلى ذلك فإن دراسة النظام القانونى الذى يحكم الوظائف والموظفين، تتطلب دراسة الأسس العامة التى يقوم عليها النظام القانونى للوظائف، كما تستلزم دراسة القواعد التى تحكم الموظفين فى حياتهم الوظيفية، وتبين حقوقهم وواجباتهم ومساءلتهم تأديبياً، وإنقضاء رابطة التوظف .

وعلى هدى ما تقدم، تنقسم دراستنا – فى هذا الشأن – على النحو الآتى :

المبحث الأول : القواعد التى تحكم نظام العاملين المدنيين بالدولة

المبحث الثانى : الالتحاق بالوظيفة .

المبحث الثالث : حقوق وواجبات العاملين .

المبحث الرابع : إنقضاء رابطة التوظف .

المبحث الأول

القواعد التى تحكم نظام العاملين المدنيين بالدولة

نتناول فى هذا الصدد أهم المبادئ الأساسية لنظام العاملين المدنيين بالدولة، ثم نتبع ذلك ببيان مدى تطبيقه .

المطلب الأول

المبادئ الأساسية لنظام العاملين المدنيين بالدولة

تضمن القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة (وتعديلاته) مبادئ أساسية نجمل أهمها فى الآتى :[1]

أولاً : الوضوح والمرونة :

ويتبدى ذلك فما اتجه إليه الشارع من تحديد المقصود بالوحدة، بأنها كل وزارة أو مصلحة أو جهاز يكون له موازنة خاصة، وكل وحدة من وحدات الحكم المحلى (الإدارة المحلية). وأيضاً يعد وحدة الهيئة العامة (المادة ٢-١). كما بين القانون المقصود بالسلطة المختصة بأنها: الوزير المختص -المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلى- رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص (المادة ٢-٢) .

---

[1] راجع فى هذا المعنى؛ د. فؤاد العطار، مرجع سابق ص٤٢٨ وما تلاها .

ثانياً : تحقيق مبدأ المساواة :

تعـد المسـاواة أمـام الوظائف العامة من أهم الحقوق السياسية التى تحرص الدساتير على كفالتها، ووضع الضمانات الأساسية لها، والوظائف العامـة حـق للمواطنين، ممن تتوافر لديهم الشروط اللازمة والصلاحية الكافـية لتولـيه تلـك الوظائف. وتتمثل المساواة فى الوظيفة العامة فى حقوقها وفى واجباتها بالنسبة للخاضعين لأحكامها.

ثالثاً : نظام الترتيب الموضوعى للوظائف العامة :

اتجـه القـانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (وقوانين التوظيف السابقة عليه والـتى صدرت بعد الثورة وهى ٤٦ لسنة ١٩٦٤، ٥٨ لسنة ١٩٧١) نحو الأخـذ بـنظام الترتيب الموضوعى للوظائف العامة. إذ ذهبت المادة (٨) مـنه علـى أن : " تضـع كل وحدة هيكلا تنظيمياً لها يعتمد من السلطة المختصـة بعـد أخذ رأى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة. ويراعى فيه تقسـيم الوحـدة إلـى قطاعات وإدارات مركزية أو مديريات بما يتناسب والأنشطة الرئيسية لكل وحدة، وحجم ومجالات العمل المتميزة بكل قطاع أو إدارة مركـزية أو مديـرية وتضع كل وحدة جدولاً للوظائف مرفقاً به بطاقـات وصـف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات الـلازم توافـرها فيمن يشغلها وتصنيفها وترتيبها فى إحدى المجموعات النوعـية وتقييمها بإحدى الدرجات المبينة بالجدول رقم (١) الملحق بهذا القـانون، كما يجوز إعادة تقييم وظائف كل وحدة. ويعتمد جدول الوظائف والـبطاقات والقـرارات الصادرة بإعادة تقييم الوظائف بقرار من رئيس الجهـاز المركـزى للتنظـيم والإدارة (معدلـة بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٢).

ونصت المادة (١١) من هذا القانون على أن تقسم وظائف الوحدات التى تخضع لأحكام هذا القانون إلى مجموعات نوعية وتعتبر كل مجموعة وحدة متميزة فى مجال التعيين والترقية والنقل والندب.

ومؤدى ما تقدم، أن القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ أخذ بنظام الترتيب الموضوعية للوظائف، ولقد كان المشرع أكثر جدية فى هذا الشأن عن القوانين السابقة عليه، حيث تضمن قرار رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة رقم ١٣٤ لسنة ١٩٧٨ بشأن معايير ترتيب الوظائف فى الجهاز الإدارى للدولة، نصاً مؤداه عدم جواز التعيين والترقية على الوظائف إلا بعد قيام كل وحدة إدارية بتقديم الهيكل الوظيفى لها، وإعداد التقسيمات اللازمة للوظائف إلى مجموعات نوعية بحسب مواصفاتها ومسئولياتها وواجباتها واشتراطات شغلها .

وفوق ذلك، فلقد سيطر الأساس الموضوعى على سائر شئون الخدمة المدنية من ترقيات وأجور وتأديب العاملين .

رابعاً : أخذ القانون الحالى بتطبيقات المفاهيم العلمية فى التنظيم والإدارة :

استبعد القانون الحالى (مسايراً فى ذلك القانون السابق رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١) نظام الكادرات الذى كان معمولاً به فى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١، كما تميز عن القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ فى أنه حدد مفهوم كل من الوظيفة والفئة الوظيفية والهيكل التنظيمى على أساس علمى .

(أ) الوظيفة :

وتعني مجموعة الواجبات والمسئوليات التي تسندها الإدارة إلى أحد العاملين الذي استوفى شروطها، بمعنى أن الوظيفة تتمثل في جانبها الموضوعي في قدر محدد ومخطط له سلفا من الأعباء والمسئوليات يجب أن يقوم بها العامل (الموظف)، لتحقيق هدف معين أو جزء من هدف معين يتصل بالصالح العام أو بخدمة جمهور المنتفعين بالمرافق العامة للدولة.

ومدلول الوظيفة، على النحو السابق، إنما يشكل الأساس (الموضوعي) السليم الذي يجب أن تبنى عليه كافة أحكام الخدمة المدنية.

(ب) الفئة الوظيفية :

وتعني جميع الوظائف التي تتشابه من حيث نوع العمل، ومن حيث مستوى صعوبة الواجبات وأهمية المسئوليات، ومن حيث مطالب التأهيل اللازمة لأداء العمل.

ويستتبع ذلك أن تعامل الوظائف التي من فئة واحدة معاملة واحدة في شئون الخدمة وفي تحديد الأجر. واستناداً إلى الأساس الموضوعي المرن الذي قام عليه قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، فقد أشارت المادة (٩) إلى أنه يجوز وجود تقسيمات وظيفية في الدرجة المالية الواحدة. يمكن أن يتحرك بينها العامل قبل الارتقاء إلى وظيفة في الدرجة المالية الأعلى دون أن يترتب على هذا التحرك ميزة مادية. وذلك بالضوابط والإجراءات التي نص عليها القانون[1].

---

(١) حدد القانون الأجر لكل فئة وظيفية على النحو التالي :

وكيل أول : ربط ثابت ٢١٧٥ جنيه- وكيل وزارة : ١٥٠٠-٢١١٥، مدير عام ١٣٢٠-١٩٩٢. أولى ٩٦٠-١٨٠٠، ثانية: ٦٦٠-١٦٢٠ ، ثالثة: ٣٩٦-١٣٤٤، رابعة : ٢٧٦-٩٩٦ ، خامسة ٢٥٢-٧٢٠، سادسة: ٢٤٠-٥٤٠ جنيه .

(ج) المستويات :

ويعـنى المســتوى جميع الفئات الوظيفية التى تتشابه فى نوع العمل. ولكــنها تختلف فى مستوى صعوبة الواجبات وأهمية المسئوليات. ويمثل المســتوى الســلم الطبيعى للترقيات من وظيفة فى فئة إلى وظيفة فى فئة أعلى منها .

والمســتويات الوظيفية هى : مستوى الإدارة العليا (وكيل أول – وكيل وزارة – مدير عام) .

<u>المســتوى الأول</u> : ويشــمل الفئات الوظيفية التى تقابل الدرجات (الأولى والثانية والثالثة) .

<u>المســتوى الــثانى</u> : ويشمل الفئات الوظيفية التى تقابل الدرجات (الرابعة والخامسة والسادسة).

خامساً : الهيكل التنظيمى :

يقصــد بــه الشكل الذى يكون عليه البناء التنظيمى للوحدة. وعلى هذا الأســاس يجب أن يحتوى مختلف المستويات التنظيمية رئيسية أو فرعية، كمــا يجب أن يتضمن مختلف العلاقات التنظيمية رأسية كانت أم أفقية فى كافــة المســتويات، كذلــك يتعيــن تحديد موقع كل من الأجهزة القيادية والتنفيذية والاستشارية.

المطلب الثانى

النطاق المكانى والزمنى

فى شأن تطبيق أحكام نظام العاملين

ندرس فى هذا الصدد النطاق المكانى، ثم النطاق الزمنى لتطبيق أحكام القانون رقم ٤٧٠ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة.

أولاً : النطاق المكانى

ورد النص على النطاق المكانى لتطبيق أحكام نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى المادة الأولى منه والتى تنص على أن :"يعمل فى المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالأحكام الواردة بهذا القانون، وتسرى أحكامه على:

(١) العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التى لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلى (الإدارة المحلية) .

(٢) العاملين بالهيئات العامة، فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم .

ولا تسرى هذه الأحكام على العاملين الذين تنظم شئون توظيفهم قوانين أو قرارات خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين والقرارات .

ويؤخذ من هذا النص، أن قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، يعد بمثابة الشريعة العامة بالنسبة إلى كافة الوظائف المدنية، إذ يخضع له سائر الموظفين العموميين. كما يخضع له الموظفين العموميين الذين تنظم شئونهم الوظيفية قوانين ولوائح خاصة، وذلك فيما لم يرد فيه نص فى تلك

القوانيـــن واللوائـــح. ومـــنهم أعضـــاء هيئة التدريس بالجامعات، ورجال القضاء، ورجال الشرطة .

ثانياً : النطاق الزمنى

انطلاقـــاً مـــن الأســـاس الموضـــوعي الذى استند عليه نظام العاملين المدنييـــن الحـــالى، نصت المادة (١٠٥) من القانون على احتفاظ العاملين بوظائفهم المسندة إليهم عند تنفيذ أحكام القانون (رقم ٤٧ لسنة ٧٨) وذلك إلـــى أن تحـــدد وظائفهم (طبقاً للمادة ٨) وعلى ألا يترتب على تحديد هذه الوظـــائف مـــن جهة أخرى الإخلال بالترتيب الرئاسى القائم بين شاغليها متى توافرت فيهم اشتراطات شغلها .

كمـــا نص فى المادة (١٠٦) على أن يستمر العمل بالقوانين والقرارات واللوائـــح الســـارية وقت صدور هذا القانون فيما لا يتعارض مع احكامه وعلـــى الجهـــات المنصـــوص عليها فى هذا القانون أن تصدر القرارات المنفذة له فى مدة لا تجاوز ستة أشهر من تاريخ تنفيذه .

المبحث الثانى

الالتحـــاق بالوظيفـــة

نظم المشرع كيفية الالتحاق بالوظيفة العامة من منطلق أهميتها وكونها حجر الزاوية فى بنيان السلطة التنفيذية، فبين الشروط الواجب توافرها فى المرشــحين، وكيفية الاختيار، ثم سند التعيين بمعنى صدور قرار التعيين من السلطة المختصة وأخيراً فترة الاختبار.

المطلب الأول

الشروط العامة الواجب توافرها لشغل الوظائف العامة .

وفقــاً للمــادة ٢٠ مــن قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ يجــب أن تــتوافر فى المرشح للتعيين فى إحدى الوظائف العامة الشروط الآتية :[1]

<u>الأول</u> : أن يكــون متمــتعاً بالجنســية المصرية أو جنسية إحدى الدول العربــية الــتى تعــامل جمهورية مصر العربية بالمثل بالنسبة إلى تولى الوظائف العامة.

تقصــر الدول عادة وظائفها العامة على الوطنيين دون الأجانب وذلك

[1] راجع: د. محمد السيد محمد الدماصى، تولية الوظائف العامة، رسالة، ١٩٧٠، ص٤٧٠.

للاعتبارات الآتية :

(أ) يعتبر تولى الوظائف العامة أحد الحقوق التى يتمتع بها المواطن كمقابل للتكاليف التى تفرضها الدولة عليه مثل الضرائب وتأدية الخدمة العسكرية، ولذلك لا يجوز للأجنبى أن يزاحمه فيما تقرره له من حقوق.

وينبنى على ذلك، أن هذا الحق لا يعدو أن يكون تطبيقاً لمبدأ السيادة الوطنية المعترف به دولياً، وأحد مظاهر الاستقلال الوطنى .

(ب) يؤدى السماح للأجنبى بتولى الوظائف العامة خاصة إذا تعلق الأمر بمرافق أو مصالح حيوية إلى تعريض هذه المرافق والمصالح للخطر، حيث تتاح للموظف بحكم عمله أو بمناسبته الفرصة للوقوف على أسرار تتعلق بأمن الدولة وسلامتها خاصة فى أوقات الأزمات السياسية بين الدولة ودولة الموظف الأجنبى .

(ج) يؤدى إتاحة الفرصة للأجانب لتولى الوظائف العامة إلى تفضيل العمالة الأجنبية مما ينشأ عنه البطالة بآثارها الاجتماعية الخطيرة بين مواطنى الدولة، فضلا عن النفقات الباهظة التى تتحملها الدولة من توظيف الأجانب نتيجة دفع مرتباتهم.

ولكن رغم الاعتبارات التى تقدم ذكرها، فإن للدولة أن تستعين ببعض الأجانب، للعمل كخبراء أو لسد النقص الموجود لديها فى بعض المرافق الهامة التى تحتاج إلى عمالة فنية لا تتوافر بين مواطنى الدولة، وفى هذه الحالة يكون عمل الأجانب لمدة محدودة وبصفة استشارية وفى مجالات لا تعرض أمن الدولة أو سلامتها للخطر، وبالتالى لا يعتبر هؤلاء الأجانب فى حالة الاستعانة بهم موظفين عموميين لانتفاء شرط الجنسية

الوطنية، بل يعتبرون مجرد مستشارين بعقود عمل مؤقتة أو بمكافأة شاملة.

ولقد نظم قانون العاملين المدنيين الحالى موضوعه الاستعانة بالأجانب، حيث نصت المادة ١٤ من هذا القانون على أن يوضع نظام لتوظيف الخبراء الوطنيين والأجانب بقرار من الوزير المختص بالتنمية الإدارية، وتطبيقاً لذلك صدر قرار وزير التنمية الإدارية رقم ٢ لسنة ١٩٧٩ ونص على أن يكون توظيف الخبير الأجنبى بطريق التعاقد فى حدود الاعتمادات المالية المدرجة بموازنة الوحدة من بين ذوى الخبرات والتخصصات النادرة أو التى يتعذر الحصول عليها من بين مواطنى جمهورية مصر العربية. وتضمن النص أيضاً على أن يكون شغل الخبير الأجنبى لوظيفة لها بطاقة وصف، وتحدد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها .

والخبير الأجنبى -كالخبير المصرى- سوف يدخل فى خدمة المرفق العام بناء على عقد، وهذا الخبير -بحكم النصوص المنظمة لوضعه- يجب أن يسهم مباشرة فى تسيير المرفق العام، فهذا العقد سوف يجعل منه -هو أيضاً- عاملاً عاماً، وسوف يصبح هذا العقد بالتالى عقداً من عقود القانون العام، ويختص القضاء الإدارى بالمنازعات الناشئة عنه سواء نص على ذلك صراحة أم نص على خلاف ذلك.

أما بالنسبة لأبناء الدول العربية، فإن القانون الحالى أكد الحكم ذاته القانون السابق حين سوى بين المتمتعين بالجنسية المصرية وجنسية إحدى الدول العربية، وذلك حين أجاز لرعايا هذه الدول أن يتقدموا لإحدى الوظائف بشرط أن تكون الدولة التى ينتسبون إليها تعامل رعاياها بالمثل.

ومن ثم فإن بقاء المواطن العربي في الوظيفة رهن باستمرار هذا الشرط، بحيث إذا زال مبدأ المعاملة بالمثل، فقد منصبه بقوة القانون، ومع ذلك فإنه لا توجد أى دولة عربية تعامل المصريين بالمثل فى تولى الوظائف العامة، حيث أنهم يعملون هناك كمتعاقدين وليس كموظفين عموميين مثل مواطنى هذه الدول .

وأخيراً فإن المشرع المصرى -فى صدد تولى الوظائف العامة- ميز بين الوطنى الأصيل والمتجنس، حيث يحظر على الأخير تولى هذه الوظائف قبل مرور خمس سنوات على تجنسه، وذلك حتى يثبت خلال هذه المدة من ولائه لوطنه الجديد .

الثانى: أن يكون محمود السيرة حسن السمعة. وهذا شرط ضرورى لضمان الثقة والاطمئنان لشخص الموظف وتصرفاته فى الوظيفة.

ويقصد بالسيرة الحميدة والسمعة الحسنة، مجموعة الخصال والصفات التى يتحلى بها الشخص فتكسبه الثقة بين الناس وتجنبه قالة السوء وما يمس الخلق[1].

والسمعة الحسنة شرط ضرورى عند التعيين، كما أنه يلزم توافرها فى أثناء الخدمة، ولكن فقدها أثناء الحياة الوظيفية لا يؤدى حتما إلى إنهاء رابطة التوظف. ذلك أن من واجبات الموظف العام حسن السلوك والمحافظة على كرامة وظيفته وإخلال الموظف بهذه الواجبات يستوجب مساءلته التأديبية مما يجيز فصله.

---

(1) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر فى ١٩٧٢/٤/٩، الموسوعة الإدارية، جـ١١، ص٧٥٤.

إلا أنه من الواضح أن حسن السمعة ليس شرطاً لازما لاستمرار الخدمة بحيث يتعين عند فقده أثناءها فصل الموظف. فالأعمال المشينة التي تمس السمعة، والتي تعتبر اخلالاً بواجبات الوظيفة، تستوجب المساءلة التأديبية وتوقيع الجزاء التأديبي الذي يتناسب وخطورة الإخلال، ولا يتحتم أن يكون هذا التعيين من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل.

(ب) ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بقرار أو حكم تأديبي نهائي ما لم تمض على صدوره أربع سنوات على الأقل. وتتحقق الإدارة من ذلك بإقرار من المرشح للتعيين موقعاً عليه أمام مدير شئون العاملين بالوحدة ومصدقاً على التوقيع منه بما يفيد ذلك .

ونظراً لتحديد المشرع للحالات المذكورة وعدم ترك أية حرية في التقدير للإدارة إزاء توافرها، فقد ذهب القضاء إلى أن المشرع يميز بين السيرة المحمودة وبين عدم صدور أحكام جنائية وجعلهما شرطين مستقلين من شروط الصلاحية الوظيفية[1]. ويقصد القضاء بذلك أنه لا يشترط لسوء سيرة المرء -في غير الحالات المنصوص عليها (م٢٠/٣)- أن يكون قد وجه إليه اتهام مشين أو صدرت ضده أحكام ماسة، وأن من حق جهة الإدارة أن تسلك ما تراه من السبل ملائماً للتأكد من شرط حسن السمعة وشرط حسن السمعة من الشروط الجوهرية للتعيين في الوظائف العامة، فإذا عينت الإدارة شخصا لا يتوافر فيه هذا الشرط، كان القرار معدوماً. ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن تعيين موظف سبق الحكم عليه

---

(1) راجع على سبيل المثال: حكم محكمة القضاء الإداري في ١٩٥٨/٣/١٥، المجموعة س ١٥ سنة، ص٢٧٣٥.

فـــى جناية هو قرار مشوب بعيب جسيم ينحدر بالقرار إلى درجة الانعدام بحيـــث يجب على الإدارة أن تتدخل وتصحح الوضع بسحب القرار دون تقيد بالمواعيد المحددة لسحب القرارات و يترتب على الجزاء إنهاء رابطة التوظف دائماً.

ويلاحظ أن قانون العاملين المدنيين بالدولة لم يقيد الإدارة بوسيلة معينة للـــتحقق من توافر حسن نية المرشح للتعيين فى الوظيفة العامة، حيث أنه مـــن حق الإدارة أن تتأكد من ملائمة المرشح للوظيفة بكافة الطرق التى تـــراها مؤديـــة للوصول إلى اختيار الأصلح للتعيين فيها[1]. ولذلك يجوز للإدارة أن تتحقق من توافر حسن سمعة المرشح من خلال إدارات الأمن أو جهـــاز مباحـــث أمـــن الدولـــة أو الرقابة الإدارية على أن يكون لهذا المرشح الحق فى إثبات العكس أمام الإدارة أو القضاء.

وتشـــير بعض الأحكام إلى أن إثبات سوء السمعة لا يحتاج إلى وجود دليل قاطع على توافرها، وإنما يكفى فى هذا المقام وجود دلائل أو شبهات قوية تلقى ظلالاً من الشك على توافرها[2].

ومـــن جانبـــنا، أنـــه لا يكفى لفقدان شرط حسن السمعة مجرد وجود الشـــبهات، بل ينبغى توافر أدلة لا يرقى إليها الشك، لما يترتب على إثبات سوء السمعة من نتيجة خطيرة، هى حرمان الشخص من حق التوظف[3].

---

(1) راجـــع: حكم المحكمة الإدارية، الصادر فى ١٩٦٠/١١/٥، الموسوعة الإدارية، جـــ١١، ص ٧٥٥.

(2) راجع: حكم المحكمة العليا، الصادر فى ١٩٦٦/٤/٢١، المجموعة س٧، ص٦٦٣.

(3) ســـن هذا الرأى : د. عاطف البنا، مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص١٤٧، د. حسنين عبد العال، الوظيفة العامة، ١٩٧٤، ص٧١، د. فتحى فكرى، مرجع سابق، ص٢٦٠.

ضوابط تقدير شرط حسن السمعة :

ووفقاً لأحكام القضاء، فإن تقدير شرط حسن السمعة يخضع للضوابط الآتية[1]:

(١) يجب أن تقع الأفعال المنسوبة إلى الموظف لاستخلاص سوء سمعته في سن يمكنه فيه أن يدرك عواقب سلوكه، ولذلك لا يجوز التعويل على ما وقع من الموظف وهو صبى صغير.

(٢) يجب أن تقع الأفعال التى تنفى حسن السمعة من صاحب الشأن نفسه، ولذلك لا يجوز محاسبته عن الأفعال الصادرة من ذويه ما دام لم يشارك فيها أو يتأثر بها، فمن المسلمات أن المسئولية شخصية فلا يحمل أحد وزر أحد ولا يدان شخص بجريرة سواه[2].

(٣) تختلف متطلبات حسن السمعة من وظيفة إلى أخرى، فطبيعة الوظيفة قد تبرر التشدد فى تقدير شرط حسن السمعة نظراً لحساسية هذه الوظيفة مثل وظائف القضاء والبوليس، كما أن الدور الموكول إلى شاغل الوظيفة يبرر كذلك مثل هذا التشدد، ومثال ذلك وظائف التدريس بالنظر إلى دور المعلم فى تربية النشء وكونه مثالاً يحتذى فيما يصدر عنه من سلوك وما يقع منه من تصرفات .

(٤) وصم الشخص بسوء السلوك لا يتوقف دائماً على صدور حكم جنائى بالإدانة، فإذا كان ارتكاب بعض الجرائم ينفى حسن السمعة مثل

---

(١) راجع فى ذلك : د. فتحى فكرى، مرجع سابق، ص٢٥٥ وما تلاها .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٩٧٢/٤/٩، الموسوعة الإدارية الحديثة، جـ١١، ص٧٥٤ .

جـرائم السـرقة والاخـتلاس وخيانة الأمانة، إلا أن ذلك لا يعنى وجود تطـابق تـام بيـن الحكم الجنائى وسوء السمعة، فاقتراف بعض الأفعال المؤثمـة لا يؤثـر على حسن السمعة كمخالفات المرور أو إهمال الإبلاغ عـن المواليد أو الوفيات، ومع ذلك فإن بعض الأفعال تنفى حسن السمعة على الرغم من أنها لم تكن محلاً لأحكام جنائية، لكونها غير مؤثمة جنائياً أو لكونهـا لـم تصل إلى علم السلطة المختصة بتحريك الدعوى الجنائية عنها أو لتخلف الدليل أو عدم كفايته.

(٥) الإهمـال إذ يتصـل بالتراخى والتقصير فى القيام بالواجب لا يصم صـاحب الشأن بسوء السمعة، كما أن توقيع عقوبة الإنذار على الموظف لا تفقده حسن السمعة، فهذا الجزاء وإن دل على ضعف كفايته، إلا أنه لا يفيد سوء سمعته بما يعنى خروجه على كريم الخلق واستقامة المسلك .

(٦) مجـرد الشـائعات حـول تصرفات وسلوك الشخص وكذلك الحكم الغيابى لا يصلح للاستدلال على سوء السمعة .

والأصل أن كل شخص يعتبر حسن السيرة والسلوك إلا إذا ثبت عكس ذلـك. ويقع عبء الإثبات على عاتق الإدارة التى يجب أن تسبب قرارها. وتخضع فى هذا الشأن لرقابة القضاء.

وشـروط حسـن السمعة من الشروط الجوهرية للتعيين فى الوظائف العامـة، فإذا عينت الإدارة شخصاً لا يتوافر فيه هذا الشرط، كان ا لقرار معدومـاً. ولذلـك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن تعيين موظف سبق الحكـم علـيه فى جناية هو قرار مشوب بعيب جسيم ينحدر بالقرار إلى درجـة الانعـدام بحيث يجب على الإدارة أن تتدخل وتصحح الموضوع

بسحب القرار دون تقيد بالمواعيد المحددة لسحب القرارات الإدارية الباطلة[1]. كما أن شرط عدم الحكم على الشخص فى جناية أو جريمة مخلة بالشرف ليس فقط من شروط الصلاحية للتعيين فى الوظائف العامة، وإنما هو لازم كذلك للاستمرار فيها، بحيث يجب إنهاء خدمة الموظف إذا حكم عليه أثناء الخدمة في جناية أو فى جريمة مخلة بالشرف والأمانة، وذلك وفقاً لما نص عليه القانون فى أسباب إنتهاء خدمة الموظفين، على نحو ما سنرى.

الثالث : ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جناية فى إحدى الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها فى القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره :

هذا الشرط مستقل بذاته عن الشرط السابق (شرط حسن السمعة) وهو ما قرره القضاء الإدارى[2].

والمتأمل فى هذا الشرط، يلاحظ أنه فرق بين الحكم بعقوبة جناية، والحكم بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة. ففى

---

(1) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٩٦٩/٤/١٩، مجموعة س١٤، ص ٦١٠. وعكس ذلك ، ما قضت به ذات المحكمة بأنه إذا صدر قرار التعيين معيبا لتخلف شرط حسن السمعة وقت التعيين وهو شرط من شروط الصحة فإن أقصى ما يترتب على فقدان قرار التعيين لهذا الشرط هو قابليته للسحب أو الإلغاء خلال الستين يوما التالية لتاريخ صدوره بحيث يمتنع على جهة الإدارة سحبه بعد فوات هذا الميعاد وصيرورته حصينا من الرجوع فيه. (حكم فى ١٩٦٦/٣/٥، المجموعة س١١، ص٤٩٦، وأيضاً حكم فى ١٩٦٠/١١/٥، الموسوعة الإدارية، جـ١١، س٧٥٥، وحكم محكمة القضاء الإدارى، الصادر فى ١٩٥١/٤/٢٢، المبادئ فى خمسة عشر عاماً (٤٦-١٩٦١)، ص٢٧٣٥.

(2) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ١٩٥٩/١١/٢٥، المجموعة س١٤،ص١٥٠.

حالة الحكم بعقوبة جناية (الأشغال الشاقة المؤبدة والأشغال المؤقتة والسجن) فتلك العقوبة بصرف النظر عن طبيعة هذه الجناية، وما إذا كان الفعل المكون لها مخلاً بالشرف والأمانة أم لا، يدل دلالة قاطعة على خطورة غير عادية لمرتكب الفعل الذى أدين من أجله بعقوبة جناية، مما يبرر وصد أبواب الوظيفة أمامه. أما فى حالة الحكم بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، فإنه يحرم الشخص من تولى الوظائف العامة، بالنظر لما تنطوى عليه تلك الجرائم من عدم الثقة فى شخص مرتكبها وسلوكه.

وفى خصوص الجرائم المخلة بالشرف والأمانة، فإنه ولئن كانت نصوص قانون العقوبات والقوانين الأخرى لم تضع تحديداً جامعاً مانعا لتلك الجرائم، إلا أن المحكمة الإدارية العليا تعرف هذه الجرائم بأنها تلك الجرائم التى ترجع إلى ضعف فى الخلق وانحراف فى الطبع، والشخص إذا انحدر إلى هذا المستوى الأخلاقى لا يكون أهلا لتولى المناصب العامة التى يقتضى فيمن يتولاها أن يكون متحليا بالأمانة والنزاهة والشرف واستقامة الخلق[1].

ومتى ثبت ذلك، وكان لا يمكن تحديد خط فاصل وواضح بين الجرائم المخلة بالشرف والأمانة، وتلك غير المخلة بالشرف والأمانة، إلا أنه يمكن القول بصفة عامة أن جرائم الأموال تعد مخلة بالشرف والأمانة مثل جرائم السرقة والنصب وخيانة الأمانة والتبديد وإعطاء شيك بدون رصيد، أما جرائم الأشخاص، فبعضها مخل بالشرف والأمانة مثل جرائم

---

[1] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٩٧٢/١/٢٢، المجموعة س١٧، ص١٦٩، وأيضاً حكمها الصادر فى ١٩٦٦/١١/٥، المجموعة س١٣، ص٥٦.

الــزنا وهتك العرض واغتصاب الإناث والتحريض على الفسق والفجور، وبعضــها غير مخل بالشرف والأمانة مثل جرائم الضرب والجرح والقتل الخطأ، كما يدخل فى عداد الجرائم الماسة بالشرف :

الأولــى : رد إعتــبار هــذا الشخص سواء كان رداً قضائيا أم قانونيا، وبالتالى لا تملك الإدارة منعه من تولى الوظائف العامة، وإلا كان قرارها مخالفا للقانون وعرضه للإلغاء .

الثانية : وقف تنفيذ العقوبة، فإذا كان الحكم الصادر مشمولا بعدم النفاذ، فيجوز التعيين بعد موافقة السلطة المختصة (الوزير المختص، أو المحافظ بالنســبة للوحــدات المحلــية، أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة بالنسبة للهيئات العامة).

ومــن الملاحــظ أن الصــورة السابقة تقتصر على حالة الحكم بعقوبة الغــرامة أيا كان مقدارها أو الحكم بعقوبة الحبس الذى لا تزيد مدته على سنة، سواء كان الحكم قد صدر فى جناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة أو غير مخلة، وعلى أن يتم التعيين بعد موافقة السلطة المختصة فى خلال الثلاث سنوات التالية للحكم الصادر بالإدانة مع وقف تنفيذ العقوبة.

أمــا بعد إنقضاء الثلاث سنوات التالية لصدور الحكم بالإدانة مع إيقاف تنفيذ العقوبة دون تعيين المحكوم عليه فى إحدى الوظائف العامة فإن هذا الحكــم يعتبر كأن لم يكن ويسترد المحكوم عليه بالتالى إمكانية تعيينه فى الوظائف العامة.

الثالثة : إذا كان قد حكم على الشخص لمرة واحدة (السابقة الأولى)، فلا يحــول ذلــك دون التعيين إلا إذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب

من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن التعيين يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل.

وهذا الحكم خاص بإمكانية التعيين قبل إنقضاء المدة اللازمة لرد الاعتبار القضائي أو القانوني في جرائم التجسس وخيانة الوطن والاتجار في المواد المخدرة، أما في خارج هذا النطاق فإن تقدير ما إذا كانت الجريمة تعتبر ماسة بالشرف والأمانة مما يحول دون تولي الوظائف العامة لمرتكبها أم لا مرده إلى السلطة التقديرية لجهة الإدارة تحت رقابة القضاء الإداري.

ويشترط في جميع الأحوال أن يكون الحكم بالإدانة سواء بعقوبة جناية أو بعقوبة سالبة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة حكماً نهائياً حتى يحرم الشخص من تولي الوظائف العامة[1]. فلا يجوز تقرير هذا الحرمان بناء على حكم غيابي بالإدانة أو بحكم بالإدانة غير نهائي[2].

وقد نص المشرع في المادة ٢٠ فقرة ٣،٤ على حالتين إذا توافرت أي حالة منهما في شأن أي فرد اعتبر غير لائق لتولي الوظيفة العامة وهما :

(أ) إذا حكم على الشخص بعقوبة جناية في إحدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.

---

(١) راجع حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٩٧٢/٦/٢١، الدوائر الاستئنافية، المجموعة س٣، ص٥٨٩ .

(٢) راجع: د. فتحي فكري، مرجع سابق، ص٢٧١.

(ب) ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بقرار أو حكم تأديبى نـــهائى ما لم تمضى على صدوره أربع سنوات على الأقل.

وإذا كان المشرع قد رتب على سبق الحكم على الشخص بعقوبة جناية أو بعقوبــة مقـيدة للحرية فى جريمة ماسة بالشرف والأمانة حرمانه من تولى الوظائف العامة، إلا أن الشارع قرر فى ذات المادة (٣/٢٠) إمكانية التعيين فى تلك الوظائف وذلك عند توافر إحدى الحالات السابقة .

واسـتهدف بهذا المشرع فتح باب التوبة أمام الشخص مرتكب الجريمة الأولـى، والعـودة به إلى الطريق السوى، ويلاحظ أن المشرع لم يفرض علـى الإدارة تعييـن مرتكب السابقة الأولى، بل أنه خول الإدارة سلطة تقديـرية فـى هـذا الشأن، وناط بلجنة شئون العاملين أن ترفض تعيين المحكـوم علـيه بعد تنفيذه للعقوبة المقررة على أن يكون رفضها بقرار مسـبب متى قدرت من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة التى أدين من أجلهـا هـذا الشخص أن تعيينه يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل.

الرابع: استيفاء اشتراطات شغل الوظيفة

يجـب أن يسـتوفى الشـخص الشـروط والمواصفات اللازمة لشغل الوظـيفة. وقد صدر فى هذا الشأن قرار رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة رقـم ١٣٤ لسـنة ١٩٧٨ بتاريخ ١٤ ديسمبر سنة ١٩٧٨، وقد تضـمن هـذا القـرار أحكام ترتيب وتوصيف وتقييم الوظائف والشروط والمواصفات اللازمة لكل مجموعة وظيفية، وقد أرفق لهذا القرار الملحق رقـم ٢ تضـمن تحديداً وتعريفاً للمجموعات النوعية التى تصنف بها كل

الوظـــائف العامـــة ابـــتداء من الوظائف العليا وانتهاء بالمجموعة النوعية لوظائف الخدمات المعاونة .

الخامس : اللياقة الطبية

اشـــترط القانون فيمن يعين فى الوظائف العامة أن تثبت لياقته الصحية للوظيفة بمعرفة المجلس الطبى المختص. ويستثنى من ذلك طائفة العاملين الذى يتم تعيينهم فى الوظائف العامة بقرار من رئيس الجمهورية (وظائف الإدارة العلـــيا الـــتى يعين شاغلوها فى درجات مدير عام والدرجة العالية والدرجـــة الممـــتازة) ، كمـــا أجـــاز المشرع للسلطة المختصة بالتعيين (الوزيـــر أو المحـــافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختصة)، أن تعفـــى المرشـــح للتعييـــن فـــى الوظيفة العامة من شروط اللياقة الصحية للوظيفة سواء أكان هذا الإعفاء صريحاً بصدور قرار صريح بالمعافاة أو كـــان ضـــمنياً مـــن خلال ترك الموظف يباشر مهام منصبه دون توقيع الكشف الطبى عليه.

وشـــرط اللياقة الطبية يقتضيه التثبت من قدرة الموظف على النهوض بأعـــباء الوظيفة وأداء الأعمال المنوطة به على الوجه الذى يقتضيه حسن ســـير المـــرافق العامة وانتظامها[1]. ولذا فهو شرط ضرورى، ليس فقط للتعيين فى الوظيفة، وإنما كذلك للاستمرار فيها، بحيث يترتب على تخلف شـــرط اللـــياقة الصـــحية قـــبل التعييـــن (صدور قرار التعيين دون قيام القومســـيون الطـــبى بفحص المرشح وتقرير لياقته الصحية) فقدان قرار التعييـــن لشـــرط من شروط صحته وصدوره بالتالى مخالفاً للقانون، مما

(١) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ١٩٦٠/٢/٤، المجموعة، س١٤،ص ٢١٦.

يجعلـــه قابلا للإلغاء أو السحب خلال ستون يوماً من تاريخ صدوره، وإلا أصـــبح هذا القرار مشروعاً بمرور هذه المدة دون قيام الإدارة بسحبه. أما إذا فقد الموظف شرط اللياقة الصحية أثناء الحياة الوظيفية يؤدى إلى إنهاء خدمته.

والإعفـــاء مـــن شرط اللياقة الصحية فى الحالتين المشار إليهما، يعتبر بمـــثابة اســـتثناء، فإنـــه لا يجـــوز التوسع فيه، كما أن السلطة المختصة بالإعفـــاء مقيدة بأصل كبير هو أن هناك حداً أدنى للياقة الصحية يجب أن يتوافر للموظف العام بحسب الوظيفة التى يراد له أن يتولاها.

ويلاحـــظ أن الشـــارع فـــى القانون الحالى لم يشترط أن تأخذ السلطة المختصـــة بالتعييـــن رأى الجهـــة الطبـــية المختصة قبل إصدارها لقرار الإعفـــاء مـــن شرط اللياقة الطبية على عكس الوضع فى القانون رقم ٥٨ لســـنة ١٩٧١، ولا شـــك أن مـــا ورد فى هذا القانون الأخير أفضل من الاتجـــاه الـــذى أخـــذ بـــه القانون الحالى، مما لا شك فيه أن وضع رأى المجلـــس الطبى تحت نظر السلطة المختصة بالتعيين والتى تملك الإعفاء مـــن شـــرط اللياقة الطبية سيساعدها على إصدار قرارها خاصة والأمر يتعلق بمسألة فنية[1].

ويلاحـــظ أيضا أن الشارع رغبة منه فى رعاية المعوقين قد نص فى المـــادة ١٢ من القانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٧٥ بشأن تأهيل المعوقين، على أن يعتـــبر المعوق لائقاً صحيا بالنسبة لحالة العجز الواردة بشهادة التأهيل الـــتى تمـــنحها مراكز التأهيل المهنى للمعوق بعد تأهيله التأهيل المناسب وذلك استثناء من القواعد المنظمة لأحكام اللياقة الصحية[2].

---

(١) راجع: د. فتحى فكرى، مرجع سابق، ص٢٥٢.

(٢) راجع: د. فتحى فكرى، مرجع سابق، ص٢٥٣ .

السادس : أن يجتاز المرشح الامتحان المقرر لشغل الوظيفة

أقام المشرع تفرقة بين الوظائف التى لا يجوز شغلها إلا بأداء أمتحان، وتلك التى يجوز شغلها دون أداء امتحان. وفرد هذه التفرقة، أن السلطة المختصة بالتعيين يدخل فى اختصاصها تحديد الوظائف التى تشغل بامتحان أو بدونه على أن تقوم إدارة شئون العاملين فى كل وحدة بإعداد كشف بالوظائف على ضوء وصفها وشروط شغلها، وتعرض الكشوف على السلطة المختصة فى بداية كل سنة مالية لتحديد الوظائف التى يتم شغلها بامتحان، وتلك التى تشغل بدون امتحان (المادة العاشرة من اللائحة التنفيذية للقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨) ويستثنى من شرط الامتحان بصفة عامة الوظائف العليا (مدير عام -وكيل وزارة - وكيل أول) التى يتم التعيين فيها بقرار من رئيس الجمهورية. وكذا المعوقون و ذلك تطبيقاً لنص المادة ١٣ من القانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٧٥ بشأن تأهيل المعوقين والتى تنص على أن للمعوق المؤهل من المصابين بسبب العمليات الحربية أو الغارات الجوية أثناء وبسبب تأدية الخدمة العسكرية والوطنية أولوية التعيين فى الوظائف أو الأعمال مع مراعاة النسبة المنصوص عليها. ويعض المعوقون المرشحون للتعين من شرط اجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة .

ويلاحظ أن الوظائف التى يتم شغلها بامتحان، فلابد أن يجتاز المرشح هذا الامتحان، فإذا تم التعيين دون امتحان فى الحالات التى أوجب القانون فيها إتباع هذا الطريق، فقد قرار التعيين شرطاً من شروط صحته مما

يجعله قابلاً للإلغاء والسحب فى الميعاد القانونى[1].

السابع : ألا يقل السن عن ست عشرة سنة

من الطبيعى أن يشترط فى الموظف بلوغ سن يسمح له بتحمل تبعات الوظيفة. وقد حددت المادة ٢٠ فقرة ٨ السن اللازمة لتولى الوظائف العامة وهى ست عشرة سنة. وتطبيقاً للمادة السابعة من قانون العاملين يكون حساب السن المقررة بالتقويم الميلادى، ويتم إثبات السن بشهادة الميلاد أو مستخرج رسمى بتاريخ الميلاد أو بشهادة من المجلس الطبى المختص بتقديم السن (المادة ٨/٢٣ من اللائحة التنفيذية).

وإذا كان قانون العاملين المدنيين بالدولة قد اشترط ألا يقل سن الموظف عن ست عشرة سنة، إلا أنه لا يوجد ما يمنع من أن تتطلب التشريعات الخاصة سناً أكبر من ذلك استجابة لمقتضيات بعض الوظائف[1].

وإذا تم تعيين المرشح قبل بلوغه السن المقررة سواء فى قانون العاملين المدنيين بالدولة أو فى التشريعات الخاصة، كان القرار الصادر بالتعيين معيباً ومخالفا للقانون مما يجوز الطعن عليه بالإلغاء من ذوى الشأن كما يجوز سحبه من جانب الإدارة المختصة بالتعيين أو السلطة الرئاسية على أن يتم الطعن بالإلغاء أو السحب خلال مواعيد الطعن بالإلغاء المقررة قانوناً وهى ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإدارى أو

---

(1) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٩٥٦/٦/٢٧، الموسوعة الإدارية، جـ١١، ص٦٨٧، وحكمها الصادر فى ١٩٦٤/٦/١٤ المجموعة س٩، ص١٢٥٨.

(1) مثال ذلك اشتراط المادة ١١٦ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ والمادة ٧٣/ ٧ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ألا تقل سن من يعين فى وظيفة معاون نيابة بالنيابة العامة وفى وظيفة مندوب مساعد بمجلس الدولة عن تسع عشرة سنة .

إعلانه به أو العلم اليقينى به، أما بعد فوات هذه المدة، فيتحصن المركز القانونى لصاحب الشأن ويصبح القرار الصادر بالتعيين صحيحاً قانوناً[١].

ويلاحظ أنه إذا كان قانون العاملين المدنيين بالدولة قد نص على الحد الأدنى لسن التعيين فى الوظائف العامة، إلا أنه قد أغفل تحديد الحد الأقصى لسن الالتحاق بهذه الوظائف، ومع ذلك فإنه من الطبيعى أن يقل سن المرشح فى هذه الحالة عن سن الإحالة إلى المعاش[٢].

وإزاء ذلك، اتجه البعض من الفقه، إلى توجيه نظر المشرع إلى أن يحدد حد أقصى لسن التعيين حتى تضمن عدم توظف من بلغوا سنا يقل معها المستوى العادى للإنتاج[٣]. فلا شك أن تعيين بعض الأشخاص فى سن يقترب من سن المعاش يتعارض مع الأصول الإدارية السليمة[٤] وبالنظر إلى الفترة الوجيزة التى سيمكثها الموظف فى خدمة الدولة وإذا قيل بأن وضع حد أقصى لسن التعيين فى الوظائف قد يحول دون الاستفادة من خبرات من تجاوز هذه السن، فإن هذا القول يغفل إمكانية الاستعانة بهؤلاء من خلال التعاقد معهم كخبراء وطريق التعاقد وهو بطبيعته مؤقت يتيح للإدارة الفرصة للحصول على الخبرات اللازمة دون أن تضطر إلى تعيين أصحابها على درجات فى كادراتها المختلفة .

---

(١) راجع فى هذا المعنى، حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٩٥٨/٥/٢٤، الموسوعة الإدارية الحديثة جـ١١، ص٧٨٥.

(٢) راجع: د. أنور رسلان، مرجع سابق، ص٩٨.

(٣) راجع: د. اسماعيل زكى، ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب، رسالة دكتوراه، ١٩٣٦، ص١٠.

(٤) راجع: د. بكر القبانى، القانون الإدارى، ص٥٥٦.

الثامن : الإلمام بالقراءة والكتابة[1]

وهــذا شــرط طبــيعى لن يقوم بأى وظيفة حتى ولو كانت بسيطة من يجهــل القراءة والكتابة ، فمن باب أولى، من يتولى شخص بأعباء وظيفة الدولة، إذ من المفترض فيه الإلمام بقواعد القراءة والكتابة.

وهــذا الشــرط ليس فى صالح الموظف فحسب، بل فى صالح الإدارة أيضــاً، ذلــك أنـــه يساعد الموظف على تفهم ما يصدر إليه من أوامر أو تعلــيمات تتخذ فى الكثير من الأحوال الشكل الكتابى، وبذلك يتجنب الخطأ وما يتبعه من مساءلة وحساب، كما أن استيعاب الموظف لواجباته ضمانة لأداء الخدمــات المنوطة به بصورة مرضية، مما ينعكس بالضرورة على أداء الإدارة [2].

وإذا كان المشرع قد اشترط الإلمام بالقراءة والكتابة وهو أدنى درجات المعــرفة بالنســبة لسائر العاملين المدنيين بالدولة بغير استثناء حتى يغلق بــاب تعيين الأميين، إلا أن هذا الشرط محل نظر، خاصة مع تبنى الدولة مفهوم الإدارة الحديثة، وإدخال الوسائل العلمية فى تسيير عمل الإدارة مما يســتوجب ضرورة تدخل المشرع لتعديل قانون العاملين المدنيين بالدولة لاشــتراط إجــادة القراءة والكتابة من جانب المرشح للتعيين فى الوظائف العامــة ولــيس مجرد الإلمام بهما[3]. فلا شك أن ذلك يمثل حد أدنى من الــثقافة لاغنى عنه لمن يريد أن يدخل فى مجال الوظيفة فى أى مستوى

---

(1) راجع: د. فتحى فكرى، مرجع سابق، ص٢٢٢ وما تلاها .

(2) راجع فى هذا المعنى: د. فتحى فكرى، مرجع سابق، ص ٢٣٠ وما تلاها .

(3) راجع: د. سليمان الطماوى، مرجع سابق، ص٤٨٢، وأيضاً د. عزيزة الشريف، مرجع سابق، ص١٣٥.

من مستوياتها[1].

التاسع : تقديم شهادة الخدمة العسكرية والوطنية أو الخدمة العامة .

وهذا الشرط لم يرد فى قوانين التوظف المتعاقبة وآخرها قانون العاملين المدنيين بالدولة الحالى، وإنما يستفاد شرط تقديم شهادة تأدية الخدمة العسكرية والوطنية من المادة ٣٩ من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠ الخاص بالخدمة العسكرية والوطنية والتى تنص صراحة على أنه:" لا يجوز استخدام أى فرد بعد إتمامه الثامنة عشرة من عمره أو بقاؤه فى وظيفته أو عمله أو منحه ترخيصاً فى مزاولة مهنة حرة أو قيده فى جدول المشتغلين بها ما لم يكن حاملاً بطاقة الخدمة العسكرية والوطنية، كما لا يجوز ذلك أيضاً بالنسبة إلى أى منهم فيما بين الحادى والعشرين والثلاثين من عمره ما لم يقدم إحدى الشهادات المنصوص عليها فى المادة ٤٥ من هذا القانون (شهادة بالاعفاء من الخدمة العسكرية والوطنية أو شهادة بتأجيل الخدمة الإلزامية أو شهادة بأن الفرد لم يصبه الدور أو شهادة تأدية الخدمة العسكرية والوطنية) أو شهادة تأدية الخدمة العامة الوطنية أو نموذج وضع الفرد تحت الطلب لأجل معين ... " .

وهذه الشروط اللازم توافرها فى الموظف بصفة عامة. يضاف إليها الشروط والمؤهلات الأخرى التى تتطلبها القوانين التى تحكم طوائف خاصة من الموظفين، كالشروط المطلوبة فى هيئة التدريس بالجامعات ورجال القضاء... إلخ. وللإدارة أيضاً أن تتطلب شروطاً إضافية بخلاف

---

[1] راجع: د. مصطفى أبو زيد فهمى، القانون الإدارى، طبعة ١٩٩٠، مرجع سابق، ص٤٠١.

الشروط السابقة والتى تعتبر الحد الأدنى الذى يجب توافره .

المطلب الثانى
طرق الاختيار للوظيفة العامة

تسـلك الإدارة فـى سـبيل اختيار موظفيها طرقاً عدة، وقد تتدرج فى تطبيقها، أو تجمع بين أكثر من طريقة فى أن واحد، ومرد ذلك إلى تطور مفهـوم الوظيفة العامة، وإلى التوافق مع الظروف السياسية والاجتماعية والثقافية السائدة فى المجتمع، ومراعاة حسن سير الإدارة .

وترتيباً على ذلك نجمل هذه الطرق فيما يلى :

أولاً : التعيين المطلق :

ويقصد بذلك أن يترك للإدارة حرية التقدير فى اختيار موظفيها فيكون للإدارة أن تختار من تشاء دون قيد. ولا يستلزم -فى هذا الصدد- سوى أن يكون الشخص من أهل الثقة بالنسبة للسلطة الحاكمة.

ولاريـب فـى أن الأخذ بهذه الطريقة على إطلاقها من شأنه أن يخل بمـبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين، وذلك لأنها قد تؤدى إلى فتح المجال لاعتبارات لا تتصل بالصالح العام، وتؤدى إلى تفشى المحسوبية والرشوة فـى التعييـن. ممـا يترتـب عليه إفساد الجهاز الإدارى وهبوط مستوى الموظفين[1].

---

(1) راجـع: د. سليمان الطماوى، مرجع سابق ص٤٨٣. د. أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولـة والقطـاع العـام، طبعة ١٩٨١. مرجع سابق، ص١٢٦، د. عزيزة الشريف، نظام العاملين بالدولة، ص١٢٠.

وقد ترتب على ذلك أن ضاق نطاق هذه الصورة تدريجياً، بحيث أضحت سلطة الإدارة فى التعيين مقيدة بالشروط التى تنظِّمها القوانين واللوائح.

وقد كانت هذه الطريقة التى تطلق يد الإدارة فى اختيار الموظفين هى السائدة فى معظم الدول لفترة طويلة فى الماضى. ونظراً لما تعلق بهذه الطريقة من مساوئ، فضلاً عن المد الديمقراطى فى المجالين السياسى والإدارى الذى اجتاح أغلب دول العالم بالنسبة للإختيار، إن عدلت عنها كثير من الدول وإن احتفظت بهذه الطريقة بالنسبة للوظائف ذات الطابع السياسى، وكذلك بعض الوظائف القيادية التى تعتمد عليها السلطة العليا فى تنفيذ قراراتها[1].

وهذه الطريقة كانت متبعة فى مصر فى الفترة السابقة على صدور قانون العاملين رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ أما القانون الحالى ١٩٧٨/٤٧ فقد نص فى المادة (١٧) منه على أن :" تعلن الوحدات عن الوظائف الخالية بها التى يكون التعيين فيها بقرار من السلطة المختصة فى صحيفتين يوميتين على الأقل ويتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها وتحدد السلطة المختصة الوظائف التى يكون شغلها بامتحان وتلك التى تشغل بدون امتحان " .

أما تحديد هذه الوظائف فى كل وحدة، فقد تركه القانون لمطلق تقدير السلطة المختصة.

---

(١) راجع فى هذا المعنى: د. عاطف البنا، مرجع سابق، ص١٦٥، وأيضاً د. عبد المجيد سليمان ، د. محمد أنس جعفر، مرجع سابق، ص٤٧٣.

ويستتبع ذلك، أنه إذا أغفل أى،من هذه الإجراءات السابقة، كان التعيين باطلاً لقيامه على إجراءات باطلة، جاز طلب إلغائه أمام القضاء .

ثانياً : المسابقة

وتعتـــبر هـــذه الطريقة أفضل الطرق لشغل الوظائف العامة فى معظم الـــبلاد فـــى الوقـــت الحاضـــر، وتقوم على أساس أن يتم اختيار شاغلى الوظائف العامة على أساس امتحان تقوم به هيئة متخصصة لهذا الغرض أو الجهـــة الـــتى يـــراد التعيين فيها، وذلك بغرض التحقق من صلاحيتهم لتحمل واجبات هذه الوظائف ومسئولياتها.

ويكـــون الامـــتحان إمـــا تحريـــرياً أو شفوياً أو عمليا، أو عن طريق مقـــابلات شخصـــية، ويجـــوز الجمع بينها. وتتولى كشوف طبقاً لترتيب نجاحهم، ويتم التعيين على مقتضى هذا الترتيب .

وتقـــوم بالأشراف على إجراء الامتحان لجنة تشكل بقرار من السلطة المختصة. وترتيب الناجحون فى هذا الامتحان والاختيار فى هذه الطريقة يكون على أساس الصلاحية ومبدأ تكافؤ الفرص، وليس على أساس الولاء الحـــزبى أو الشخصـــى ، وتقتضى المساواة وتكافؤ الفرص الاعلان عن الوظـــائف الشـــاغرة، علـــى أن يتضمن الاعلان سائر البيانات الخاصة بالوظيفة والشروط اللازمة لشغلها.

وتعد طريقة المسابقة أكثر الطرق تباعا لما تتميز به من ضمانات فهى تقوم على أسس موضوعية، متى توافرت فى شخص، كان أحق من غيره فـــى شـــغل الوظيفة. وبذلك تكفل تحقيق المساواة والعدالة بين المواطنين. كما أنها تدرأ عن الوظيفة شبهة الوساطة والمحسوبية .

وأخـــيراً، فـــأن تحليل الوظيفة يؤدى إلى معرفة ما تتطلبه من عناصر

أساســية تعد لازمة لمباشرة واجبات الوظيفة ومسئولياتها، وما يرتبه ذلك من زيادة الإنتاج فى المجال الوظيفى[1].

وقــد أخــذ القانون رقم ٤٧ لسنة س١٩٧٨ هذه الطريقة، ونصــت المــادة (١٨) منه على أن يكون التعيين فى الوظائف التى تشغل بامتحان بحسـب الأقدمية الواردة بالترتيب النهائى لنتائج الامتحان وعند التساوى فــى الترتيب يعين الأعلى مؤهلاً فالأقدم تخرجاً، وإن تساويا تقدم الأكبر سناً .

وقــد أوجبـت المادة (١) من اللائحة التنفيذية أن يتضمن الإعلان عن الوظائف الخالية من غير الوظائف العليا البيانات التالية :

أ - وصف الوظيفة وشروط شغلها ودرجاتها .

ب - الجهــة الــتى تقدم إليها الطلبات والمستندات الواجب تقديمها وميعاد ومكان تقديمها .

ج - بــيان مــا إذا كان التعيين بامتحان أو بدون امتحان وإذا كان التعيين بامــتحان (مســابقة) فيبيــن نوع الامتحان ومواده وتاريخه ومكان إجرائه.

ومفــاد مــا تقــدم، أن المشــرع قد بذل جهده من أجل ضمان نزاهة الامــتحانات الــتى تجــرى كمسابقة للتعيين فى الوظائف العامة، لتحقيق الهــدف الذى تبتغيه الإدارة من الأخذ بالامتحانات -كقاعدة - فى التعيين، وهــو أن يتقلد الوظيفة أفضل العناصر وأكفأها دون أية محاباة، والإعلان أيــا كانــت صــورته، ســواء كان إعلانا عن الوظائف أو إعلانا لنتيجة

---

(١) راجع: د. محمد لحميد لدماصى، مرجع سابق، ص٤٧١ وما تلاها .

الامتحان يعد ضمانة فعالة ضد الانحراف، لأنه يخضع الإدارة لرقابة الرأى العام، إن هى انحرفت بسلطتها عن النهج السليم[1].

أما الوظائف التى تشغل بدون امتحان، فإن التعيين فيها يكون على الوجه الآتى :

١ - إذا كانت الشهادة الدراسية أحد الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل الوظيفة فيكون التعيين طبقاً للمؤهل الأعلى وعند التساوى فى المؤهل تكون الأولوية للأعلى فى مرتبة الحصول على الشهادة الدراسية فالأقدم تخرجاً فالأكبر سناً .

٢ - إذا كانت الخبرة هى المطلوبة فيكون التعيين طبقاً لمدة الخبرة.

وبديهى أن مخالفة جهة التعيين لأى من الضوابط التى حددها المشرع بالقانون أو باللائحة، يترتب عليه بطلان التعيين لقيامه على إجراءات باطلة، وجاز طلب إبطاله أمام القضاء .

ثالثاً : الانتخاب

هذه الطريقة تسمح للأفراد المساهمة فى اختيار الموظفين الذين سيقومون بتأدية الخدمات إليهم، والانتخاب فى مجال التعيين فى الوظائف العامة يكون إما عاماً وإما مقيداً.

(أ) الانتخاب العام :

ومؤداه أن يشترك فيه جميع الأفراد الذين تتوافر فيهم الشروط التى تتطلبها القوانين واللوائح. ومثاله اختيار القضاة فى الولايات المتحدة

---

[1] راجع: د. زكى النجار، مرجع سابق، ص ٣٧٤ .

الأمريكية واختيار العمد والمشايخ في مصر، قبل صدور التعديل الأخير للقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ في شأن العمد والمشايخ، بمقتضى القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤، الذي أخذ بمبدأ تعيين العمد والمشايخ، على نحو ما سنرى.

ويمتاز هذا الأسلوب بأن من شأنه تحقيق ديمقراطية الإدارة. ولكن يؤخذ عليه أنه لا يضمن اختيار أفضل العناصر لشغل الوظيفة. وذلك لأن الجماهير كثيراً ما تخضع لمؤثرات خاصة بعيدة عن مقتضيات الوظيفة، وتنقصها العناصر التي تسمح لها بالاختيار الصحيح، كما أن إتباع هذا الأسلوب يجعل الموظف عرضة لتأثير الأهواء السياسية والحزبية[1].

لذلك يفضل أن تقتصر هذه الطريقة على الوظائف الإدارية البسيطة كالعمد والمشايخ (قبل التعديل الأخير للقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨)، أو تلك التي تتسم بالطابع السياسي كالمحافظين[2].

(ب) الانتخاب المقيد :

ومن مقتضاه أن يقتصر حق التصويت فيه على نظراء المرشح لشغل الوظيفة. ومثال ذلك في مصر اختيار الأعضاء الجدد للمجمع اللغوي بواسطة أعضاء المجمع أنفسهم. وكذلك ما كان متبعاً في اختيار عمداء الكليات الجامعية الذي يتم على أساس ترشيح ثلاثة من الأساتذة بواسطة أساتذة الكلية فضلاً عن الأساتذة المساعدين والمدرسين الأعضاء في مجلس الكلية، ويعين وزير التعليم العميد من بين الأساتذة الثلاثة

(1) راجع: د. عاطف البنا، مرجع سابق، ص١٧١.

(2) راجع: د. فؤاد العطار، مرجع سابق، ص٤٤٠.

الحاصلين على أكثر الأصوات (م ١/٤٣ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات).

ويستتبع الأخذ بطريقة الانتخاب فى هذا الصدد، أن تكون سلطة الاختيار للناخبين وليس للإدارة. وهذه الطريقة تصلح بالنسبة إلى الوظائف العلمية التى تقوم على البحث والدراسة. فالنظراء فى هذه الوظائف هم أقدر الناس، بحكم تكوينهم العلمى ووعيهم العام، على التثبت من صلاحية المرشح للوظيفة. وتمتاز هذه الطريقة بأنها تؤدى إلى تحقيق استقلال الهيئات الأكاديمية ليتفرغ الأعضاء للبحث والدراسة فى جو من الطمأنينة والاستقرار بعيداً عن الأهواء والتيارات .

رابعاً : طريقة الإعداد الفنى

يقصد بالإعداد الفنى تهيئة الشخص عن طريق الدراسة المنظمة -علماً وعملاً- لأن يكون صالحاً لشغل الوظائف العامة التى تسند إليه[1].

وفى هذه الطريقة تقوم الدولة بإنشاء المعاهد والمراكز المتخصصة لإعداد الأشخاص الراغبين في تولي وظائف معينة تتوافر فيهم شروط شغلها.

وإدراكاً لأهمية هذه الطريقة وفائدتها أنشأت الدول الكثير من المدارس والمعاهد الفنية لإعداد المرشحين لشغل الوظيفة ومنحهم التدريب اللازم لحسن القيام بأعمالها. وتتولى الدولة تعيين الخريجين فى الوظائف التى أعدوا لشغلها. ومثال ذلك فى فرنسا مدرسة الإدارة التى أنشئت عام ١٩٤٥، لتخريج طوائف معينة من الموظفين (فى مجلس الدولة، وديوان

---

(١) راجع: د. فؤاد العطار، مرجع سابق، ص ٤٠٤.

المحاسبة، والسلك الدبلوماسي، والتفتيش المالي، ووظائف الكادر الإداري، وغيرها من الوظائف التي تحدد بمرسوم).

وفي مصر، توجد بعض الكليات والمعاهد والمدارس التخصصية التي تعد من يلتحق بها لوظائف معينة وتلتزم الحكومة بتوظيف جميع خريجيها، كما يلتزم هؤلاء بخدمة الحكومة مدة معينة. ومثال ذلك مدرسة الصيارفة والمحصلين، والمدرسة الثانوية للبريد، ومعاهد المعلمين والمعلمات بحيث لا يمكن إتباعها إلا بالنسبة لطوائف محدودة من الموظفين[1].

إلى جانب ما تقدم، توجد معاهد لإعداد الموظفين إعداداً فنيا علمياً وعملياً على نحو يكفل الارتفاع بمستوى أداء الخدمة. ومن هذه المعاهد، معهد الإدارة العامة، ومعهد التخطيط القومي، والمعهد القومي للإدارة العليا، ومعهد الإدارة المحلية.

ورغم المزايا التي تحققها هذه الطريقة ، (طريقة الإعداد الفني) وذلك بتحديد عدد الأشخاص الذين تؤهلهم فنياً أو إدارياً بما يتفق وعدد الوظائف الشاغرة فلا يكون الخريجون أكثر من حاجة العمل، كما أن الدولة تتأكد خلال فترة الإعداد من قدرة الشخص على ممارسة أعباء الوظيفة إلا أنها تحتاج إلى نفقات كبيرة وتستلزم جهداً كبيراً من الدولة[2].

خامساً : الوظائف المحجوزة

وتعني هذه الطريقة حجز بعض الوظائف لفئات معينة من الأشخاص

---

[1] راجع: د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، ١٩٦٥، ص ٤٩٩.

[2] في هذا المعنى راجع: د. عبد المجيد سليمان، د. محمد أنس جعفر، مرجع سابق، ص ٧٤.

بحيث لا يجوز لغيرهم شغلها، وهئ وظائف قليلة الأهمية لا تحتاج لإعداد فنى خاص .

وهــذه الطــريقة، ولئن كانت تمثل خروجاً على الأصل العام فى تولية الوظــائف العامة على أساس توافر الصلاحية فى شاغليها، إلا أن الشارع فــى كثــير من الدول -لاعتبارات إنسانية- خرج عن هذا الأصل، على سبيل الاستثناء.

والوظــائف المحجــوزة بهــذا المعنى هى وظائف حددت على سبيل الحصر ويقتصر التعيين فيها على أفراد معينين بذواتهم غالباً ما يكونوا قد تحملــوا قــدراً كبــيراً من التضحية نتيجة اشتراكهم فى الحروب بطريق مباشــر كالمحاربيــن القدامـــى ومشوهى الحرب، أو بطريق غير مباشر كفقدهم عائلهم أو إصابته بعجز دائم أقعده عن العمل.

ولقــد نصــت المــادة ١٥ مــن الدســتور على أن المحاربين القدماء والمصــابين فــى حالــة الحــرب أو بسببها ولزوجات الشهداء ولابنائهم الأولويــة فــى فرص العمل وفقاً للقانون. كما نصت المادة ١٩ من قانون العامليــن المدنيين بالدولة على أن تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء الوظــائف الــتى تحجز للمصابين فى العمليات الحربية التى تسمح حالتهم بالقــيام بأعمالهــا، كما يحدد ذلك القرار قواعد شغلها ويجوز أن يعين فى هــذه الوظــائف أزواج هؤلاء المصابين أو أحد أولادهم أو أحد أخواتهم، القائمين بأعمالهم وذلك فى حالة عجزهم عجزاً تاماً أو وفاتهم إذا توافرت فيهم شروط شغل هذه الوظائف وكذلك الأمر بالنسبة للشهداء.

وأخــيراً، ومما يجدر الإشارة إليه، أن طرق الاختيار التى تقدم ذكرها، فـــى شــأن تعيين الموظفين العموميين ليست كل الوسائل المتبعة فى هذا

الخصـــوص، بـــل ثمة طرق أخرى متبعة فى هذا المجال، ولكنها بسيطة وغير مطبقة إلا فى وظائف محددة كالتكليف أو التعيين باسبقية التخرج او التعيين بواسطة القوى العاملة.

المطلب الثالث

كيفية التعيين وآثـــــاره

الأصـــل أن التعيين -أساساً- ينصرف إلى تحديد بدء العلاقة الوظيفية بيـــن الموظف والإدارة، وسند التعيين هو صدور قرار التعيين من السلطة المختصـــة، وبمقتضـــاه يخـــول الموظف مباشرة مهام وظيفته بما له من حقوق وما عليه من إلتزامات .

ويـــتفرع عـــن ذلـــك، إثارة التساؤلات الآتية: ماهى الجهة المنوط بها إصـــدار قـــرار التعيين وما مدى إمكانية إعادة تعيين الموظف ؟ وما هى قواعد فترة اختباره ؟ وكيف تتحدد أقدمية المعينين بقرار واحد ؟

وسنجيب عن تلك التساؤلات على النحو الآتى:

أولاً : سند التعيين

تخـــتلف الســـلطة المختصة بالتعيين باختلاف مستوى الوظيفة. فيكون التعيين بقرار من رئيس الجمهورية بالنسبة لوظائف مستوى الإدارة العليا (مديـــر عـــام – وكـــيل الـــوزارة – وكيل أول) . أما باقى الوظائف فيتم التعييـــن فيها بمقتضى قرار من السلطة المختصة (الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة).

وسلطة الإدارة فى التعيين فى الوظائف العامة سلطة تقديرية، تترخص

فـــيه فى حدود القوانين واللوائح وما قد يكون قد وضع من قواعد تنظيمية أو تقالـــيد مرعية ثابتة وبشرط أن يكون قرارها غير مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة. ويلاحظ على ذلك ما يلى[1]:

(١) أن للإدارة سلطة تقدير ملاءمة إقدامها على التعيين أو الامتناع عنه، وذلـــك إختياراً للوقت الملائم له. ولذا فإن مجرد توافر شروط التعيين فى وظيفة لا يستلزم حتماً تعيين الشخص فى الوظيفة الخالية، كما أن التعيين فـــى الوظائف فى تاريخ معين ليس حقاً للموظف، مادام القانون لا يوجبه علـــى ســـبيل الإلزام، والإدارة هى التى تترخص فى تعيين التاريخ الذى يجرى فيه التعيين فى الوظيفة حسبما تقتضيه المصلحة العامة.

ولـــلإدارة أن تمتـــنع عن تعيين من نجحوا فى المسابقة، مادام قرارها غـــير مشوب بإساءة استعمال السلطة ولكنها إذا أرادت التعيين فإنها تلتزم بالأسبقية الواردة فى نتيجة الامتحان.

(ب) لجهة الإدارة أن تضع للتعيين ما تراه من القواعد والضوابط مادامت غير متعارضة مع القانون، وسلطة الإدارة فى هذا الشأن سلطة تقديرية لا معقب عليها مادامت تتوخى المصلحة العامة. كما أن للإدارة أن تعدل فى هـــذه القواعـــد من سنة إلى أخرى مادامت تستهدف الصالح العام. وإذا لم تقيد جهة الإدارة نفسها بقواعد تنظيمية وضوابط معينة، فإنها تترخص فى أمر التعيين بما لا معقب عليه من القضاء مادام أنها قد تصرفت فى حدود السلطة المخولة لها قانونا ومن غير انحراف أو إساءة استعمال السلطة.

---

(١) راجع: د. عاطف البنا، مرجع سابق، ص١٧٦ وما تلاها .

وبصــدور قرار التعيين تنشأ العلاقة الوظيفية وينتج القرار أثره من وقت صــدوره مــنجزاً أو من التاريخ الذى أسند إليه التعيين ولا اعتداد بتاريخ تســليم العمــل الــذى لا معول عليه إلا فى تحديد بدء استحقاق الراتب. فالعبرة فى إنقضاء رابطة الموظف وترتيب آثارها هى بقرار التعيين دون اعتداد بتاريخ تسلم العمل وهو ما استقر عليه قضاؤنا الإدارى[١].

ويخضــع قرار التعيين فى الوظائف العامة للرقابة القضائية. فقد قضى بأنــه إذا أصدرت الإدارة قراراً لاحقاً بوضع الموظف فى درجة أقل بعد فوات ميعاد سحب قرار التعيين، كان هذا القرار (اللاحق) معيباً مستوجباً الإلغاء[٢]، وإنه لا يجوز فصل العامل استناداً إلى اختلاف اسمه عن الأسم الــوارد فى المؤهل مادام هذا الاختلاف مرجعه خطأ مادى[٣]، كما قضى بأنــه لا يعتــبر قرار التعيين منعدما إذا تم التعيين رغم تخلف شرط سنة التخرج.

---

(١) إلا أن المحكمة الإدارية العليا قد خرجت فى أحد أحكامها على هذا الأصل، إذ أرجعت آثار قرار التعييــن إلى تاريخ تسلم العمل نظراً لاعتبارات العدالة التى أملتها الظروف التى أحاطت تسلم العمل، فقد كان المرشح موظفاً فى جهة أخرى، وبعد حصوله على المؤهل وترشيحه للوظيفة الجديدة وافقت الجهة التى كان يتبعها على النقل واعتمدت قرار النقل، وبناء عليه تسلم العمل، ولم يصدر قرار التعيين إلا بعد مضى أكثر من شهرين. وقد اعتبرت المحكمة أقدميته فى درجة الوظــيفة مــن وقت تسلمه عملها حتى لا يضار بسبب تراخى الإدارة فى إصدار قرار تعيينه، وفســرت المحكمــة هذا القضاء بأن قرار التعيين كان كاشفاً عن حقيقة المركز القانونى الذى ترتــب للمدعى من يوم تسلم العمل بناء على تكليفه بذلك باتاً منجزاً (الإداريــة العليــا فى ١٩٦٥/١٢/١٩، مجموعة س١١، ص١٩٧.

(٢) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٢٣٢/٤ق، فى ١٩٥٠/١١/٢٢، المجموعة س٥، ص ١٩٠.

(٣) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٣٩٢/٧ق فى ١٩٥٣/١٢/٣٠، المجموعة س٨، ص٣٥٤ .

أمـــا بالنســبة لقواعد التعيين فى الوظائف القيادية طبقاً لأحكام القانون رقـــــم ١٥ لســنة ١٩٩١ فـــى شأن الوظائف القيادية. أصدر الشارع القـــانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ فى شأن الوظائف المدنية القيادية فى الجهاز الإدارى للدولـــة والقطـــاع العام.. وقد حددت المواد ١، ٢ النطاق المكانى لتطبــيق القانون. إذ نص على أن يكون شغل الوظائف المدنية القيادية فى الحكومـــة ووحـــدات الإدارة المحلية والهيئات العامة والأجهزة الحكومية الـتى لهـــا موازنـــة خاصة، وهيئات القطاع العام وشركاته، والمؤسسات العامـــة وبنوك القطاع العام والأجهزة والبنوك ذات الشخصية الاعتبارية العامة لمدة لا تجاوز ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمدة أو لمدد أخرى، طبقاً لأحكـــام هـــذا القانون وذلك كله مع عدم الإخلال بأحكام القوانين واللوائح فـــيما يتعلق بباقى الشروط اللازمة لشغل الوظائف المذكورة، ويقصد بهذه الوظـــائف تلـــك الـــتى يتولى شاغلوها الإدارة القيادية بأنشطة الإنتاج أو الخدمات أو تصريف شئون الجهات التى يعملون فيها من درجة مدير عام أو الدرجـــة العالـــية أو الدرجـــة الممتازة أو الدرجة الأعلى وما يعادلها (المادة ١) .

ولا يسرى هذا القانون على :

(أ) المحافظيـــن ونوابهـــم وأعضـــاء الهيـــئات القضائية وأعضاء هيئات التدريس بالجامعات والأكاديميات ومراكز البحوث العلمية وأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلى وأعضاء هيئة الشرطة.

(ب) أعضاء هيئة الرقابة الإدارية والمخابرات العامة .

(ج) الجهـــاز المركـــزى للمحاسبات والمدعى العام الاشتراكى والعاملين

بالأمانة العامة لكل من مجلسى الشعب والشورى .

(د) الجهـات والوظـائف الأخـرى ذات الطبـيعة الخاصة التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء وذلك مع عـدم الإخـلال بالمادة (١٢٥)من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلـس الشعب، والمادة (٢٤) من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ بشأن مجلس الشورى لنظام التقارير من جهة وظيفته أو عمله الأصلية ووجوب ترقيـته عـند حلول دوره فيها أو إذا رقى بالاختيار من يليه فى الأقدمية وعـدم جواز إتخاذ أية إجراءات تأديبية ضد هؤلاء بسبب أعمال الوظيفة أو إنهـاء خدمـته بغـير الطـرق التأديبى إلا بعد موافقة المجلس طبقاً للإجراءات التى تقررها اللائحة الداخلية .

وبمقتضـى القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية، أصبح شغل الوظـائف القيادية عن طريق الإعلان عن هذه الوظائف القيادية الشاغرة وإتخـاذ الاختـيار المطلـق كمعيار لانتقاء واختيار الأفضل والاكفاء بين المتقدميـن بغض النظر عن السن والأقدمية مما يؤدى إلى إغلاق الطريق أمـام غـير الأكفـاء الذين قد يصلوا إلى الوظيفة القيادية بحكم سنهم أو أقدميـتهم دونمـا أى إعتبار لكفاءتهم إذ رسم القانون المشار إليه ولائحته التنفـيذية الضوابط والمعايير الموضوعية لاختيار المرشحين لشغل تلك الوظـائف وهـى الضوابط والمعايير التى ترتبط بمستوى الأداء والتأهل العلمـى والقـدرة على الإنجاز والشخصية المتوازنة التى تستطيع تقدير الأمور بما يحقق الصالح العام دائماً .

كما أصبح شغل الوظائف القيادية هو شغل مؤقت ومحدد بمدة معينة لا تـتجاوز ثلاث سنوات قابلة للتجديد مدة أو مدد أخرى. وينبنى على ذلك،

أنـــه مـــن الجائز تحديد مدة شغل الوظيفة القيادية أقل من ثلاث سنوات، وبالمقـــابل لا يجـــوز أن يكـــون لمـــدة تتجاوز الثلاث سنوات فى الدفعة الواحدة.

والسلطة المختصة بالتعيين هى الجهة التى ناطت بها القوانين واللوائح سـلطة إصـــدار القـــرارات بالتعيين وهذه السلطة هى: رئيس الجمهورية بالنسـبة للعامليـــن الخاضـــعين للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ أما بالنسبة للعامليـــن الخاضـــعين للقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين بالقطـــاع العام، فالسلطة المختصة بالتعيين فى الوظائف القيادية هو رئيس مجلـــس الـــوزراء. وذلك أن القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن قطاع الأعمـــال العـــام قضـــى بسريان القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بعد تاريخ العمل باللوائح المنظمة لنظم العاملين بالشركات القابضة والتابعة، ولم يرد نـــص فـــى قانون قطاع الأعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ يحول دون عدم ســـريان القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ الذى عمل به قبل العمل بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١.

ولـــو كـــان المشرع أراد غير ذلك لنص على ذلك صراحة مثلما نص علـــى عـــدم ســـريان القـــانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ على شركات قطاع الأعمال.

أمـــا بالنسبة للعاملين الخاضعين للوائح خاصة كبعض الهيئات العامة، فـــإن السلطة المختصة بالتعيين فى الوظائف القيادية هو الوزير المختص الذى تتبعه الهيئات.

وممـــا يجـــدر الاشـــارة إليه، أن مدة شغل الوظيفة القيادية مؤقتة بحد

أقصى ثلاث سنوات ويجوز تجديدها لمدة أو لمدد أخرى، وفى هذه الحالة أوجب القانون وجوب صدور قرار التجديد قبل انتهاء المدة المحددة بتسعين يوماً على الأقل، وما لم يصدر هذا القرار اعتبرت مدة تولى الوظيفة القيادية قد انتهت بعدم التجديد، وهنا أجاز القانون نقل العامل إلى وظيفة أخرى غير قيادية مساوية فى درجتها المالية للوظيفة القيادية التى كان يشغلها قبل نقله. ويكون النقل داخل الوحدة بقرار من السلطة المختصة (الوزير أو المحافظ أو رئيس الهيئة المختص) أما إذا كان النقل إلى خارج الوحدة وجب أن يصدر القرار من رئيس مجلس الوزراء (المادة ٢ من القانون ٥ لسنة ١٩٩١) كما أجاز القانون للعامل خلال الثلاثين يوماً التالية لانتهاء مدة شغله الوظيفة القيادية إنهاء خدمته بناء على طلبه (م ٣/٢).

ومن الأهمية بمكان، التنويه إلى أنه وإن كانت مدة شغل الوظائف القيادية بثلاث سنوات لا يعني ذلك أن العلاقة بين العاملين فى الوظائف القيادية وبين الجهات التى يعملون بها لا تضحى علاقة تعاقدية، بل علاقة لائحية أو تنظيمية وهى شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة.

ثانياً : إعادة التعيين

المدلول المطلق لفظ التعيين يتناول الأفراد الذين يعينون ابتداءً فى إحدى الوظائف العامة، كما يسرى هذا المعنى إذا ما نقل موظف من وظيفته إلى وظيفة أخرى تغاير الأولى من حيث الطبيعة أو شروط التعيين. وكذلك ينسحب أيضاً هذا المعنى على من سبق له أن عين فى إحدى الوظائف العامة ثم انقطعت خدمته لسبب من الأسباب، ثم يرغب

في العودة لوظيفته السابقة ؟ فما حكم القانون في هذه الحالة ؟

تحسب المشرع لهذه الحالة فأتى بنص المادة ١٣ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨، فأجاز بمقتضاه إعادة تعيين العامل في وظيفته السابقة التي كان يشغلها أو في وظيفة أخرى مماثلة في ذات الوحدة أو في وحدة أخرى بذات أجره الأصلي الذي كان يتقاضاه مع الاحتفاظ له بالمدة التي قضاها في وظيفته السابقة في الأقدمية وذلك إذا توافرت فيه الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة التي يعاد تعيينه عليها على ألا يكون التقرير الأخير المقدم منه في وظيفته السابقة بمرتبة ضعيف .

ويؤخذ من هذا النص، أنه يجب -لجواز إعادة تعيين العامل- توافر الشروط الآتية :

(١) أن يكون العامل قد سبق له أن عين في إحدى الوظائف العامة، وأن تتوافر فيه الشروط اللازمة للتعيين في إحدى الوظائف الشاغرة.

(ب) أن تتوافر فيه الشروط اللازمة لشغل الوظيفة التي يعاد تعيينه فيها.

(ج) ألا يكون التقرير الأخير المقدم عنه في وظيفته السابقة بتقدير ضعيف.

(د) الأصل أن يحصل العامل على أول مربوط الدرجة الوظيفية التي عين عليها دون نظر إلى المرتب الذي كان يتقاضاه في الوظيفة السابقة. بيد أن المشرع خرج على هذا الأصل، بأن أوجب حصول العامل على الأجر الذي كان يتقاضاه في وظيفته السابقة.

(و) أن يقدم طلباً بذلك إلى الجهة التي كان يتبعها قبل إنتهاء خدمته.

ويلاحظ أن إعادة تعيين العامل قد يكون بذات الوحدة التى كان يعمل بهـا قبل إنتهاء خدمته أو فى وحدة أخرى، كما يجوز إعادة تعيين العامل فى وظيفته أو فى وظيفة مماثلة أخرى. ويلاحظ من ناحية ثانية أن للعامل (الموظف) المعاد تعيينه الحق فى الاحتفاظ بالمدة التى قضاها فى وظيفته السابقة فى الأقدمية، مع مراعاة ما تقضى به المادة ٣/٢٤ من أنه إذا أعيد تعيين العامل فى وظيفته من مجموعة أخرى فى نفس درجته أو فى درجة أخـرى، تحسب أقدميته فى هذه الحالة من تاريخ إعادة تعيينه. ومن ناحية ثالـثة وأخـيرة أن الموظف المعاد تعيينه لا يخضع لقضاء فترة الاختبار نظـراً لأن الوضع تحت الاختبار مقصور على المعينين لأول مرة، وهو ليس كذلك .

ضوابط إعادة التعيين :

مـن المسـلم به إن إعادة تعيين العامل (الموظف) الذى أنهيت خدمته يخضع لتقدير جهة الإدارة على إعتبار أن إعادة التعيين مسألة جوازيه، لا يحدهـا فـى ذلـك سوى إساءة استعمال السلطة. وأن إعادة التعيين يمثل وضعاً استثنائياً لا يجوز التوسع فيه .

ومـن ناحـية أخـرى، إن إعادة التعيين تجوز بغض النظر عن المدة الزمنـية التى أمضاها العامل (الذى يطلب إعادة تعيينه) خارج الوظيفـة، مـا لـم ينص القانون على غير ذلك. فإذا نص القانون على جواز إعادة تعييـن العـامل الـذى انتهـت خدمته خلال مدة محددة من تاريخ إنتهاء الخدمـة، وجـب التقـيد بها، ومن ثم لا يمكن إعادة تعيين الموظف بعد إنقضـاء هـذه المدة " وتطبيقاً لذلك ما نص عليه قانون هيئة الشرطـة

رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ من جواز إعادة تعيين الضابط فى رتبته فى خلال سـنة مـن تاريخ إنتهاء خدمته وبشرط أن يكون التقريرين السريين عن السنتين السابقتين بتقدير جيد على الأقل.

المطلب الرابع

فتـــرة الاختبـــار

نصــت المــادة (٢٢) مــن القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن " يوضع المعينون لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلمهم العمل يثبــتوا فيها صلاحيتهم للوظيفة التى صدر قرار لهم بشغلها. فإذا ثبت عدم صــلاحيتهم يحالون إلى لجنة شئون العاملين، فإن رأت صلاحيتهم للتنقل إلى وظائف أخرى نقلتهم إليها وإلا اقترحت إنهاء خدمتهم " .

ويشــترط فــى جميع الأحوال لثبوت صلاحية العامل أن يجتاز بنجاح بــرنامج التدريب الذى تتيحه الوحدة التى يعمل بها أو الذى تقرره الوحدة للتدريــب التأهــيلى أو التحويلى للمعينين من الخريجين عن طريق وزارة القــوى العاملــة والتدريــب. وتحدد لجنة شئون الخدمة المدنية بناء على عرض السلطة المختصة الوظائف الأخرى التى لا يوضع شاغلوها تحت الاختــبار. ويســتثنى مــن الأحكــام المتقدمة المعينون بقرار من رئيس الجمهورية.

ومقتضــى ذلــك ، أن تعيين الشخص فى إحدى الوظائف، ثم وضعه تحــت الاختبار لإثبات كفاءته، إنما يكون بمثابة التعليق على شرط فاسخ يــتحقق بثــبوت عدم الصلاحية لتولى أعباء الوظيفة المسندة إليه. وتتقرر صــلاحية الموظف الموضوع تحت الاختبار بناء على تقارير شهرية تعد بمعــرفة الرؤســاء المباشــرين وتعــتمد من الرئيس الأعلى وذلك على الــنموذج الذى تعده الوحدة. وعند نهاية مدة الاختبار يوضع تقرير نهائى

علـــى ضوء التقارير السابقة موضحاً به مدى صلاحية الموظف للوظيفة المعيـــن لها، وبعرض هذا التقرير على لجنة شئون العاملين. ويشترط فى جمـيع الأحـــوال لثـــبوت صلاحية العامل أن يجتاز بنجاح التدريب الذى تتـيحه له جهة العمل ويستثنى من الوضع تحت الاختبار المعينون بقرار جمهـــورى (الوظــائف العلــيا) وكذلك بعض الوظائف التى تحددها لجنة شئون الخدمة بناء على عرض السلطة المختصة.

ولقد شرع الاختبار للتثبت من صلاحية الموظف لتحمل أعباء الوظيفة والـــذى يعين لأول مرة وذلك تحت رقابة الإدارة وإشرافها المباشر، خلال المدة المحددة المنصوص عليها قانوناً. فإذا كان للموظف مدة خدمة سابقة تزيد على الفترة الزمنية المقررة للاختبار ثم أعيد تعيينه، فإن هذا التعيين لا يعتـــبر جديـــداً فى حكم المادة المذكورة فيستتبع وضع الموظف تحت الاختبار مرة أخرى، ذلك أن صلاحية الموظف فى هذه الحالة للوظيفة قد تثبـــت خـــلال فـــترة تعيينه الأول، ولم تعد الإدارة بحاجة لوضعه تحت الاختـــبار مرة أخرى. على أنه يشترط لإعفاء الموظف فى هذه الحالة من قضـــاء فـــترة الاختبار أن يعاد تعيينه فى ذات الوظيفة أو فى وظيفة تتفق فـــى طبيعـــتها مـــع الوظـــيفة السابقة، فإن تخلف هذا الشرط تعين على الموظـــف قضـــاء فترة اختبار جديد لقيام الموجب لها لتوافر الحكمة التى تعـــياها الشارع من وراء تقرير فترة الاختبار ذلك لأن الصلاحية تختلف باخـــتلاف نـــوع العمل المنظور إلى الصلاحية فيه ولا يغير من ذلك أن يكون للموظف الحق فى ضم مدة الخدمة السابقة ذلك أن ضم مدة الخدمة ونظام الاختبار لكل منهما مجاله الواجب أعماله فيه .

وبديهــى أن قــرار تقديــر صلاحية الموظف أو عدم صلاحيته يعتبر قراراً إدارياً تستقل جهة الإدارة بتقديره بلا معقب عليها ما دام قرارها قد تغـيا وجــه المصلحة العامة وخلا من شائبة إساءة استعمال السلطة، وما دامــت قــد بنت تقريرها على أصول ثابتة فى الأوراق تؤدى إلى النتيجة التى انتهت إليها.

ومن المقرر أن لجهة الإدارة حق تقدير صلاحية الموظف فى أى وقت خــلال مــدة الاختــبار متى توافرت لها عناصر هذا التقدير إلا أنه إذا لم تســتطع فصل الموظف خلال هذه الفترة فيصبح لها إتخاذ القرار (بفصل الموظــف) حــتى نهاية مدة الاختبار إذ يكفى لصحة القرار أن تثبت عدم الصلاحية للعمل فى أى وقت خلال تلك الفترة لا بعدها.

ومعلــوم أن قــرار الفصــل الذى يتم بعد إنقضاء فترة الاختبار لعدم صلاحية الموظف للاستمرار فى الوظيفة المعين بها يعد من قبيل قرارات الفصل بغير الطريق التأديبى، بمعنى أن قرار الفصل الذى تصدره الإدارة -بالشروط السابقة- ولا يلزم أن يتقرر الفصل بحكم قضائى.

ولا يعتــبر تعيين العامل نهائياً إلا بقضاء فترة الاختبار بنجاح وصدور قــرار الســلطة المختصــة بصلاحيته لشغل الوظيفة، يستوى فى ذلك أن يكون القرار صريحا أو ضمنياً.

والموظف فى فترة الاختبار يعتبر فى مركز لائحى، ويلتزم بأداء مهام الوظـيفة وممارسة اختصاصاتها، كما يتمتع بامتيازاتها ويخضع لواجباتها علــى نحــو لا يكاد يختلف عما هو وارد فى النظام العام للوظيفة العامة بالنســبة للموظفيــن المثبتين فى درجات. والفارق الأساسى بين الموظف تحــت الاختــبار والموظف الحائز لدرجة أن الأول لم يتم بعد تثبيته فى درجة ويكون مركزه بذلك غير مستقر.

وإذا كـــان الموظـــف تحت الاختبار يستفيد من معظم الحقوق والمزايا المقررة للموظفين المثبتين، فإن ذلك يجد حده فيما يقتضيه وضعه الخاص والهـــدف من نظام الاختبار ذاته إذ أن تحقيق هذا الهدف يتطلب أن تكون فـــترة الاختبار فترة فعلية يقضيها الموظف فى العمل فعلا لتكون اختباراً عملياً لكفاءته وقدرته على أداء أعماله الوظيفية[1].

وأخـــيراً، ومصـــداقا لمـــا تقـــدم، تجدر الإشارة إلى عدم جواز ترقية الموظـــف قبل إنقضاء فترة الاختبار بنجاح، والقضاء الإدارى مستقر على ذلـــك، فلقـــد قضى بأنه:".... فقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن ترقية الموظـــف قـــبل إنقضـــاء فترة الاختبار وثبوت صلاحيته للوظيفة تكون ممتنعة وليس له أن يتحدي بأقدميته الاعتبارية فى الدرجة التى تقررت له بضـــم مـــدة خدمـــته السابقة ليتوصل بذلك إلى وجوب ترقيته على أساس الأقدمـــية بعـــد هذا الضم، ذلك أنه خلال الفترة المذكورة لا يعتبر صالحاً للترشيح للترقية بالأقدمية أو بالاختيار قبل قضائه فعلاً تلك الفترة على ما يـــرام وثـــبوت صلاحيته فيها إذ أن بقاءه فى الوظيفة موقوف على ثبوت هـــذه الصلاحية وبهذه المناسبة لا يكون للمدعية حق فى الترقية المطعون فيها[2].

رابعاً : تحديد أقدمية العاملين

تقضى المادة ٢٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بأن تعتبر الأقدمية فى الوظيفة من تاريخ التعيين فيها، فإذا إشتمل قرار التعيين على أكثر من

---

(١) راجع: د. عبد الحميد حشيش، مرجع سابق، ص١٨٩.

(٢) راجـــع حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٧٦٢/١٤ق فى ١٩٧٣/٥/١٣ المجموعة س١٨، ص٩٢.

عامل، اعتبرت الأقدمية كما يلى :

(١) إذا كان التعيين لأول مرة اعتبرت الأقدمية بين المعينين بحسب الأسبقية فى أولوية التعيين طبقاً لما ورد فى المادة ١٨ من هذا القانون.

(٢) إذا كان التعيين متضمناً ترقية اعتبرت الأقدمية على أساس الأقدمية فى الوظيفة السابقة .

(٣) إذا أعيد تعيين العامل فى وظيفة من مجموعة أخرى، تحسب أقدميته فى هذه الحالة من تاريخ إعادة تعيينه.

وبتحليل ما تقدم، يبين أنه إذا كان التعيين لأول مرة اعتبرت الأقدمية بين المعينين على أساس الأسبقية الواردة بالترتيب النهائى لنتائج الامتحان، وعند التساوى فى الترتيب يعين الأعلى مؤهلاً فالأقدم تخرجاً، فإن تساويا تقدم الأكبر سناً. هذا إذا كان التعيين عن طريق المسابقة.

أما إذا كان التعيين فى الوظائف التى تشغل بدون مسابقة، فإن التعيين يكون طبقاً للمؤهل الأعلى، فالأعلى مرتبة فى الحصول على الشهادة الدراسية، فالأقدم تخرجا، فالأكبر سناً. أما إذا كانت الخبرة هى المطلوبة فيكون التعيين طبقاً لمدة الخبرة.

وأما فى شأن أقدمية العامل الذى يعاد تعيينه فإننا نحيل إلى ما سبق نكره فى هذا الشأن فى موضعه. ولا ريب أن مخالفة هذه القواعد والضوابط يترتب عليها بطلان قرار تحديد الأقدمية، ومن ثم يجوز لذوى المصلحة فيه الطعن بالإلغاء .

ولقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن القرار الصادر بتحديد أقدمية

الموظف بالمخالفة للضوابط القانونية فى ذلك يوصم قرار الجهة الإدارية بالبطلان[1]، ومن ثم يتحصن هذا القرار لعدم الطعن فيه خلال المواعيد المقررة للطعن بالإلغاء.

وبالرغم من ذلك، فقد يدق الأمر إذا ما أجرت جهة الإدارة مسابقتين مختلفتين، ووضع الناجحين فى كل مسابقة فى قائمة مستقلة عن الأخرى، وأريد تعيين الجميع معاً فى وقت واحد وفى درجة واحدة فكيف. فكيف يتم تحديد الأقدمية فى هذه الحالة ؟

وفى نظر البعض أنه يتعذر فى الفرض السابق وضع أى الفريقين قبل الآخر فى قرار التعيين أو إيثار أحدهما على الآخر عند ترقيتهم فيما بينهم فى أقدمية الدرجة طالما لا يجمعهما امتحان واحد، ولم تنظمهم قائمة واحدة، ويستحيل لذلك أعمال قاعدة الأسبقية فى النجاح. ومن ثم -والحال كذلك- لا مناص من اللجوء إلى ترتيب الأقدمية طبقاً للأعلى مؤهلا فالأقدم تخرجا- فالأكبر سناً بإعتبار ذلك يمثل الأصل العام فى كيفية ترتيب الأقدمية فى الدرجة. وهذا ما اتجهت إليه المحكمة الإدارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٩٧٢/٥/٢٨[1].

---

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٦/٨٠ق فى ١٩٧٩/٤/١، المجموعة س٢٤، ص٩٢.

(٢) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٩٧٢/٥/٢٨، المجموعة س١٧. ص٤٩٩.

المبحث الثالث

حقوق وواجبات العاملين

نظم القانون حقوق العاملين، وتتمثل أساساً فى المزايا المالية التى ترتبها الوظيفة العامة للعاملين (المرتبات والعلاوات) فضلاً عن حقهم فى الترقية إلى وظائف أعلى، وفى الحصول على الأجازات، أما الواجبات، فلقد أورد القانون الواجبات التى يلتزم بها الموظف العام، وهى إما واجبات إيجابية أو سلبية.

المطلب الأول

حقوق العاملين

تتمثل هذه الحقوق فى المرتبات والعلاوات والمكافآت والحوافز والترقيات والاجازات .

الفرع الأول

المرتب (الأجر)

يقصد بالمرتب أو الأجر المقابل المادى الذى يتقاضاه العامل وفقاً للقوانين واللوائح، وذلك نظير قيامه بأداء واجبات الوظيفة التى عين فيها.

ومن البديهى أنه يشترط لاستحقاق العامل مرتب الوظيفة، أن يكون قرار تعيينه سليما، وأن يكون باشر عمل هذه الوظيفة[1].

وإزاء أهمية المرتب وكونه يمثل عنصراً هاما ورئيسياً من عناصر

---

[1] لمزيد من التفصيلات، راجع د. فؤاد العطار، مرجع سابق، ص٤٧٧.

الدخـل بالنسـبة للموظـف، أوردت قوانين العاملين بالدولة أحكاماً تنظم قواعد استحقاق المرتب وحالات سقوطه.

ولقـد درجـت قوانين الوظيفة العامة على تسمية ما يتقاضاه الموظف شـهرياً مقـابل القيام بأعمال وظيفته مرتباً، إلا أن القانون رقـم ٥٨ لسنة ١٩٧١ والقانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ قد أسمياه أجراً.

ومرتب العامل تحدده القوانين واللوائح بصفة عامة وموضوعية بمعنى أنـه لا يراعى فى تقدير الأجر مجرد التكافؤ مع مقدار ما يؤديه الموظف مـن عمـل، بـل يعتد فى ذلك بجملة اعتبارات أخرى منها مكانة العامل الوظيفـية ومـا تحتاجه من مظاهر وما تتطلبه من عناء. ومؤدى ذلك أن المرتـب يخـتلف من موظف إلى أخر تبعاً للدرجة التى يشغلها وللوظيفة التى يقوم بأعبائها، وبمراعاة الاعتبارات المشار إليها.

ولذلك نصت المادة (٤٠) من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ علـى أن :" تحـدد بدايـة ونهايـة أجور الوظائف بكل درجة وفقاً لما ورد فى الجـدول رقم (١) المرافق ". كما " يستحق العامل أجره اعتباراً من تاريخ تسلمه العمل ما لم يكن مستبقى بالقوات المسلحة فيستحق أجره من تاريخ تعيينه المادة ٢/٢٥ من القانون " . ويتفرع عن ذلك، الأحكام الآتية :

(أ) القـاعدة العامـة فـى المرتب أنه مقابل العمل، فإذا قام الموظف بواجـبات وظيفته وفق مقتضياتها المقررة ابستحق المرتب المحدد له، أما إذا انقطـع عن عمله مثلا دون إذن وبغير عذر مقبول عدت أيام الانقطاع غـياباً عـن العمـل لا يستحق عنها أجرا وذلك دون الإخلال بمسئوليته التأديبية.

(ب) المعـــيار المعول عليه فى تحديد مرتب الموظف هو الدرجة التى يوضـــع علـــيها إبتداء، فلكل درجة فى القانون بداية ونهاية مربوط، يظل الموظـــف يـــتدرج من بدايته حتى نهايته عن طريق العلاوات الدورية أو الاســـتثنائية فإن رقى قبل ذلك منح مربوط الدرجة المرقى إليها أو علاوة مـــن علاواتها أيهما أفضل وهكذا فإن المعيار فى تحديد المرتب لا يرجع الـــى نـــوع الوظيفة أو مقتضياتها أو لاعتبارات خاصة فى شاغلها، وإنما يعود حتما إلى الدرجة التى يعين عليها الموظف.

(ج) يســـتحق الموظف العام عند التعيين -كقاعدة عامة- بداية الأجر المقرر لدرجة الوظيفة طبقاً لجدول الأجور المرافق لهذا القانون.

ومن ناحية أخرى، فإن الموظف لا يستحق مرتبه إلا من تاريخ تسلمه العمـــل. فالمناط فى الاستحقاق هو بهذا التاريخ وليس بتاريخ القرار ذاته، وذلـــك عمـــلاً بحكم المادة (٤٠) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وهذا النص -فى هذا الخصوص- هو ترديد لأصل طبيعى عادل يتسق وقاعدة عـــدم جـــواز الإثراء على حساب الغير بلا سبب قانونى، فإذا كان قرار التعيـــن قد صدر، ولكن الموظف لم يتسلم عمله إلا بعد ذلك فلا يستحق مرتـــبه إلا من التاريخ الأخير، وكذلك إذا كان الموظف قد تسلم عمله بناء علـــى تكلـــيف الجهة ثم تراخى صدور قرار تعيينه استيفاء لإجراءات أو أوضـــاع يتطلبها إصداره، فإنه يستحق مرتبه منذ التاريخ الأول الذى تسلم فيه العمل[1].

---

[1] راجـــع فى هذا المعنى: حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٤٣/١ق، المجموعة س١، ص٢٩٣.

فالقـــاعدة إذن -كمـــا قدمنا-.أن يحصل العامل عند التعيين على أول مـــربوط الفـــئة الوظيفية التى يعين عليها، بيد أن قانون العاملين المدنيين بالدولة خرج عن هذا الأصل فى الحالات الآتية:

(١) نـــص القانون على أن يحتفظ العامل، الذى يعاد تعيينه فى وظيفة من مجموعة أخرى فى نفس درجته أو فى درجة أخرى يحتفظ له بالأجر الـــذى كـــان يتقاضـــاه فى وظيفته السابقة إذا كان يزيد على بداية الأجر المقـــرر للوظـــيفة المعيـــن عليها بشرط ألا يجاوز نهايته وأن تكون مدة خدمته متصلة.

ويســـرى هذا الحكم كذلك على العاملين السابقين بالوحدات الاقتصادية كشـــركات القطـــاع العـــام والعاملين بنظم خاصة أى الخاضعين لكادرات خاصـــة مـــثل أعضاء هيئة التدريس ورجال القضاء والشرطة الذين يعاد تعيينـــهم فـــى الوحـــدات التى تسرى عليها أحكام هذا القانون، كما يسرى الحكم السابق كذلك على العاملين المعينين بمكافآت شاملة عند تعيينهم فى فئات وظيفية دائمة[١].

(٢) يجـــوز لرئـــيس الجمهوريـــة فـــى الحالات التى يقدرها أن يقرر الاحتفاظ لمن يعين بوظيفة أخرى بالأجر والبدلات التى كان يتقاضاها قبل التعيين بها ولو تجاوز نهاية الأجر والبدلات المقررة للوظيفة الجديدة[٢].

ويمكـــن عـــرض مثال على هذا الاستثناء بحالة الاستاذ الجامعى الذى

---

(١) راجع المادة ٢٥/٥،٤،٣ من القانون .

(٢) راجع المادة ٢٦ من القانون .

يعين وزيراً ثم يغادر الوزارة مرة أخرى إلى الجامعة، حيث يستطيع رئيس الجمهورية في هذه الحالة أن يصدر قراراً باحتفاظ هذا الاستاذ الجامعي في وظيفته الجديدة التي عاد إليها بمرتب الوزير وبدل تمثيل الوزير على الرغم من أن ذلك يجاوز نهاية مربوط درجة الاستاذ الجامعي[1].

(٣) لرئيس الوزراء أن يقرر الاحتفاظ بصفة شخصية لمن ينقل من إحدى وحدات القطاع العام إلى إحدى الوحدات الخاضعة لهذا القانون بمتوسط ما كان يتقاضاه في السنتين الأخيرتين قبل النقل من بدلات وأية مزايا مالية أخرى، فإذا كانت الوظيفة المنقول إليها العامل مقرر لها بدلات وأية مزايا مالية أكبر مما كان يتقاضاه بالجهة المنقول منها صرفت هذه البدلات والمزايا، أما إذا كان مجموع ما كان يتقاضاه من بدلات ومزايا مادية يزيد عما هو مقرر للوظيفة المنقول إليها، فإنه يحتفظ له بما كان يتقاضاه مع استهلاك الزيادة من ربع ما يستحق من علاوات دورية وعلاوات ترقية مستقبلاً[2].

والمتأمل في الاستثناء الثاني والثالث يلحظ أن لهما ما يبررهما. فالموظف الكفء الذي يتقاضى في عمله في الحكومة أو القطاع العام مرتباً مالا يقبل على الإطلاق أن يوضع في عمل آخر يعطي دخلاً أو مرتباً أقل، وتقتضي حسن السياسة الإدارية ألا ترفض له الدولة نفسها ذلك إذا أرادت له أن يكون منتجاً في عمله الجديد، ولكن ما يعيب هذان الإستثناءان أن الأمر فيهما جوازي وليس وجوبي، فهو جوازي للحكومة

---

(١) راجع: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، طبعة ١٩٩٠، مرجع سابق، ص٤٦٦.

(٢) راجع المادة ٢٦ مكرر المضافة بالقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٨١.

إن شاءت أعملته وإن شاءت رفضت إعماله ولقد كان يحسن بالمشرع أن يجعـل هـذا الأمـر فـى نطاق السلطة المقيدة وليس فى نطاق السلطة التقديرية[1].

(٤) يجـوز إعادة تعيين العامل فى وظيفته السابقة التى كان يشغلها أو فـى وظيفة أخرى مماثلة فى ذات الوحدة أو فى وحدة أخرى بذات أجرة الأصـلى الذى كان يتقاضاه مع الاحتفاظ له بالمدة التى قضاها فى وظيفته السـابقة فـى الأقدمـية، وذلـك إذا توافرت فيه الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة التى يعاد التعيين عليها، على ألا يكون التقرير الأخير المقدم عنه فى وظيفته السابقة بمرتبة ضعيف[2].

(٥) يجـوز للوزير (أو من يملك سلطات الوزير) تعيين العاملين الذى يحصـلون أثناء الخدمة على مؤهلات أعلى لازمة لشغل الوظائف الخالية بـالوحدة، على التحديد السابق ذكره، الذين يعملون بها متى توافرت فيهم الشـروط اللازمـة لشغل هذه الوظائف وفقاً لجدول التوصيف والترتيب المعمـول به، مع استثنائهم من شرط الإعلان والامتحان اللازمين لشغل هـذه الوظائف، ويمنح العامل الذى يعين وفقاً لأحكام الفقرة السابقة أ ول مربوط درجة الوظيفة المعين عليها وعلاوة من علاواتها أو مرتبه السابق مضـافاً إليه هذه العلاوة أيهما أكبر حتى وإن تجاوز نهاية مربوط درجة الوظـيفة المعيـن عليها، وتمنح هذه العلاوة لمن يعاد تعيينه بوحدة أخرى بالمؤهل الأعلى الذى حصل عليه[3].

---

(١) راجع: د. مصطفى أبو زيد فهمى، مرجع سابق، ص٤٦٧.

(٢) راجع المادة ٢٣ من القانون .

(٣) راجع المادة ٢٥ مكرر المضافة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣.

(٦) تحسب مدة الخبرة المكتسبة علمياً التى تتفق مع طبيعة عمل الوظيفة المعين عليها العامل وما يترتب عليها من أقدمية افتراضية وزيادة فى أجر بداية التعيين للعامل الذى تزيد مدة خبرته عن المدة المطلوب توافرها لشغل الوظيفة، كما تحسب مدة الخبرة العملية التى تزيد على مدة الخبرة المطلوب توافرها لشغل الوظيفة على أساس أن تضاف إلى بداية أجر التعيين عن كل سنة من السنوات الزائدة قيمة علاوة دورية بحد أقصى خمس علاوات من علاوات درجة الوظيفة المعين عليها العامل، وعلى ألا يسبق زميله المعين فى ذات الجهة فى وظيفة من نفس الدرجة فى التاريخ الفرضى لبداية الخبرة المحسوبة سواء من حيث الأقدمية فى درجة الوظيفة أو الأجر، ويكون حساب مدة الخبرة الموضحة بالفقرتين السابقتين وفقاً للقواعد التى تضعها لجنة شئون الخدمة المدنية[1].

فالمشرع فى هذه الحالة يتصور أن الموظف يدخل خدمة المرفق الأول مرة، ومع ذلك فهو لا يتقاضى أول مربوط الدرجة، بل يتقاضى مرتباً أعلى من أول المربوط نتيجة لخبرة مكتسبة لديه[2].

(د) الأصل أن يتقاضى الموظف المرتب الذى حددته القوانين واللوائح، ومن ثم، ليس للإدارة أن تتفق والموظف بما يتعارض وما أوجبت القوانين واللوائح إتباعه فى شأن المرتبات. ولا يستثنى من ذلك سوى حالة وجود نص يقضى بذلك، وعلى التفصيل المبين آنفاً.

ومركز الموظف بالنسبة لمرتبه قبل أن يؤدى العمل الذى يتقاضى عنه المرتب، فهو فى مركز قانونى لائحى أو تنظيمى عام لا يتغير مضمونه

---

(1) راجع المادة ٢٧ من القانون .

(2) راجع: د. مصطفى أبو زيد. مرجع سابق ، ص ٤٢٠.

من موظف إلى آخر، أما بالنسبة لمركزه بالنسبة لمرتبه الذى حل فعلاً هو مركز قانونى ذاتى يولد له حقاً مكتسباً واجب الأداء، لا يجوز المساس به إلا بنص خاص فى قانون وليس فى أداة أدنى. ولا يقف فى طريق استيفاء هذا الحق المكتسب ما قد تتعلل به الإدارة من نفاذ الاعتمادات المقررة من قبل، أو عدم كفايتها أو عدم التأشير من المراجع المختص بمراقبة الصرف. وغاية الأمر أن ذلك قد يستدعى فقط تأجيل الصرف إلى أن تدبر الإدارة المال اللازم[1]. أما مركز الموظف بالنسبة لمرتبه فى المستقبل فهو مركز تنظيمى عام يجوز للقوانين واللوائح تغييره فى أى وقت.

(هـ) المرتب هو المعيار المعول عليه فى توقيع جزاء الخصم كعقوبة تأديبية على المخالفين من الموظفين، حيث تحدد عقوبة الخصم من المرتب بعدد من أيام الشهر، وحسنا ما فعله المشرع على خلاف ما لو قدرت العقوبة بغرامة مالية دون النظر إلى المرتب، فقد تكون العقوبة المالية جسيمة بالنظر إلى أصحاب المرتبات البسيطة وتافهة لغير هؤلاء، على العكس من ذلك عندما يؤخذ بمعيار المرتب كأساس لجزاء الخصم .

(و) وأخيراً إن نطاق مدلول كلمة " مرتب " يتناول ليس فحسب الأجر الذى يتقاضاه الموظف فى نهاية كل شهر، بل يتناول أيضاً المزايا المالية والأدبية والعينية المتصلة بالوظيفة.

ومن المتفق عليه فقهاً وقضاء فى هذا المجال أن مدلول كلمة " مرتب "

---

[1] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٩٥٦/٢/١١، المجموعة فى عشر سنوات ٥٥-١٩٦٥، ص١٦٣٧.

فـــى عموم معناها لا تقتصر على الماهية التى يتقاضاها الموظف آخر كل شـــهر، بـــل تتـــناول أيضاً كافة المزايا المتصلة بالوظيفة، مادية كانت أو أدبـــية، عينية كانت أو نقدية، إذ تعتبر من ملحقات المرتب الأصلى وتأخذ حكمـــة، كالمرتـــبات الإضافية، وبدل السفر وعلاوة الغلاء، وبدل السكن والملابـــس، وبـــدل الاغـــتراب، وبـــدل الإقامة فى الجهات النائية، وبدل العـــيادة، وبـــدل العدوى، وبدل التمثيل، والسفر مجاناً بالسكك الحديدية أو غـــيرها مـــن وســـائل الانـــتقال، والأوسمة والنياشين، إذا كانت مقـــررة للوظيفة [1].

ضمانات الأجـــــر :

حـــرص المشـــرع -من منطلق كون الأجر هو الملائم لحياة الموظف والـــذى يسمح له بالمحافظة على كرامة وظيفته وما تقتضيه من واجبات الـــتعفف ومـــا يليق بشاغليها من حسن المظهر وسلامة المسلك- على أن يحيط الأجر بضمانات تكفل وصوله إلي الموظف لينفقه فى مصالحه، فقد نـــص علـــى أنـــه : - لا يجوز إجراء خصم أو توقيع حجز على المبالغ الواجبة الأداء للموظف إلا فيما يجاوز الربع، وذلك وفاء لنفقة محكوم بها مـــن جهـــة الاختصاص، أو لأداء ما يكون مطلوباً لأحد الأجهزة الإدارية بالدولة من الموظف بسبب يتعلق بأداء وظيفته أو لإسترداد ما صرف إليه بغـــير وجـــه حق من المبالغ ... وعند التزاحم تكون الأولوية لدين النفقة

---

(1) راجـــع حكـــم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ٣٢٥/٥ق، جلسة ٦/٥/١٩٥٣، س٧، ص١٠٦٢. وأحكـــام الإداريـــة العليا، الطعن رقم ٥١٢/١٥ق، جلسة ١٧/١٢/١٩٧٢، س٨، ص٢٨، والطعن رقم ٦٧٦/١٦ق، جلسة ٣/١٢/١٩٧٢، س١٨، ص١٥.

ولجهة الإدارة القيام بهذا الخصم دون حاجة لاستصدار حكم قضائى.

ومن المسلم به أن المنازعات الخاصة بالمرتبات تخضع لرقابة مجلس الدولة (ولاية التعويض) واختصاص القضاء الإدارى -فى هذا الخصوص- مطلق شامل لأصل تلك المنازعات ولجميع ما يتفرع عنها وبهذه المثابة ينظر القضاء الإدارى ما يكون قد صدر فى شأن تلك المرتبات من قرارات وإجراءات وذلك باعتبارها من العناصر التى تثير المنازعة حول استحقاق المرتبات المذكورة كاملة خلال فترة معينة[1].

ويشترط أن يطالب العامل بمرتبه خلال خمس سنوات من تاريخ استحقاقه له، فإذا انقضت هذه المدة دون أن يطالب به، سقط حقه فيه، بمعنى آخر يسرى التقادم الخمسى المنصوص عليه فى المادة (٣٧٥) مدنى على المرتبات والمعاشات وتخضع هذه المدة (خمس سنوات) لقواعد الوقف والانقطاع، ولا يشترط فى هذه الحالة لقطع التقادم، أن تكون المطالبة قضائية، بل يكفى الطلب أو التظلم إدارياً إلى الجهة الرئاسية[2].

ومما يجدر الإشارة إليه، إذا كان لا يجوز الحجز على مرتب الموظف إلا فيما يجاوز الربع فإنه تجوز الحوالة دون الحجز فيما لا يجاوز ربع الباقى بعد الربع الجائز الحجز عليه، ويشترط لصحة ذلك أن يصدر بها إقرار مكتوب من الموظف وأن تقبلها الجهة التابع لها المحيل أو التى تتولى الصرف (المادة الأولى من القانون ١١١ لسنة ١٩٥١) .

---

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٤٠٠/٨ق، جلسة ١٩٦٧/١١/١٢، م١٥ س ص١٢٠، والطعن رقم ٨٩٣/٧ق، جلسة ١٩٦٨/٢/١٨ والطعن رقم ١١٨٣/١٠ق، جلسة ٣٠ /١٩٦٩/٣، م ١٥ س ص ١١٢١.

(٢) مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا. السنة الأولى، حكم رقم ٩٨، ص٨٠٧.

الفرع الثانى

العـــــــــــــلاوات

العلاوة هى نوع من الزيادة فى المرتب (الأجر) وهى الوسيلة الطبيعية لزيادة المرتب، ومجاراة متطلبات الحياة المتزايدة.

وعرفـــت المحكمة الإدارية العليا العلاوة " بأنها كافة الاستحقاقات التى يحق للموظف أن يحصل عليها زيادة فى مرتبه تشجيعاً له ومساعدة على مواجهة تكاليف الحياة التى تتزايد مع تقدمه فى السن" [(١)].

وتنقسم العلاوات من حيث أنواعها أربعة أقسام، هى : العلاوة الدورية أو الاعتيادية، والعلاوة التشجيعية، والعلاوة الاجتماعية، وعلاوة الترقية.

(أ) العلاوة الدورية (الاعتيادية) :

يقصد بالعلاوة الدورية أو الاعتيادية، الزيادة التى يحصل عليها العامل فى المرتب بصفة دورية ومتجددة حتى نهاية مربوط الدرجة.

ويســتحق العــامل العلاوة الدورية المقررة لدرجة وظيفته التي يشغلها طــبقاً لما هو مبين بالجدول المرافق للقانون، بحيث لا يجاوز نهاية الأجر المقرر لدرجته الوظيفية.

وتستحق هذه العلاوة فى المواعيد الآتية:

(١) فى أول يوليو التالى لانقضاء سنة من تاريخ التعيين أو من تاريخ استحقاق العلاوة الدورية السابقة.

---

(١) راجـــع حكـــم المحكم الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٢/١ق، جلسة ١٩٥٥/١١/٥، والطعن رقم ٦/٣٤٧٧ق، جلسة ١٩٦٣/٢/٩، والطعن رقم ٦/١٧٧٩ق، جلسة ١٩٦٥/١/٣).

(٢) ويسرى ذلك على من يعاد تعيينه دون فاصل زمنى، وبالنسبة لمن يعاد تعيينه بفاصل زمنى تستحق العلاوة الدورية. ويصدر بمنح العلاوة قرار من السلطة المختصة[١].

واستهدف المشرع من تقرير العلاوة الدورية زيادة مرتب كل موظف بمقدار العلاوة، وتختلف باختلاف الدرجة التى يشغلها الموظف، ويظل الموظف يتقاضى العلاوة الدورية إلى أن يصل مرتبه إلى نهاية مربوط الدرجة حيث توقف العلاوات الدورية فى هذه الحالة حتى يرقى هذا الموظف إلى الدرجة الأعلى فينفتح الباب أمامه من جديد للعلاوات الدورية.

وتعد العلاوة الدورية علاوة تلقائية، أى يستمد العامل حقه فى الحصول عليها من القانون مباشرة وليس من القرار الإدارى الصادر بمنحه إياها. وهى إلتزام على عاتق الإدارة تقتضيه الرابطة الوظيفية، شأنه فى ذلك شأن المرتب بحيث لا يجوز تعديلها أو تخفيضها إلا فى حدود النصف فى الحالتين التاليتين :

(١) يحرم الموظف من نصف العلاوة الدورية إذا صدر حكم تأديبى يقضى بذلك (المادة ٨٠/٤ من القانون) وذلك كعقوبة تأديبية.

(٢) كما يحرم الموظف كذلك من نصف العلاوة الدورية إذا قدم عنه تقرير سنوى بدرجة ضعيف، ولا يترتب هذا الحرمان إذا ما تراخى وضع التقرير عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيه (المادة ٣٤ من القانون).

---

(١) راجع المادة ٤١ من القانون .

وبالإضافة إلى الحالتين السابقتين للحرمان من نصف العلاوة الدورية، فإنــه يجــوز تأجيل موعد استحقاق العلاوة الدورية لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر وذلك كعقوبة تأديبية (المادة ٢/٨٠ من القانون).

ويلاحظ أن تأجيل العلاوة يمنع استحقاقها مدة التأجيل المبينة فى القرار أو الحكـم التأديبى -والتى لا يجوز أن تزيد على ثلاثة شهور- ولكنه لا يغــير موعــد اســتحقاق العلاوة التالية، أما الحرمان من نصف العلاوة فيسقط حق الموظف فى هذا القدر.

وممـــا يجدر ملاحظته، أن المشرع أورد حكما يقضى بأنه إذا أمضى الموظف ثلاث سنوات دون استحقاق علاوة دورية لوصول أجره إلى الحد الأقصـــى المسموح به وفقاً للقوانين المعمول بها يمنح علاوة إضافية بفئة العــلاوة المقـــررة لدرجة وظيفته وذلك فى أول يوليو التالى لمضى المدة المذكورة بشرط ألا يتجاوز أجره بهذه العلاوة الربط المالى الثابت المقرر لدرجـــة الوظـــيفة الأعلى مباشرة (المادة ٤١ مضافة بالقانون ١١٥ لسنة ١٩٨٣).

ويخـــتص القضـــاء الإدارى بنظر المنازعة المتعلقة بالمطالبة بالعلاوة الاعتيادية (ولاية التعويض)، حيث أنها (أى المنازعة) لا تعتبر من طلبات إلغاء القرارات الإدارية ولا تتقيد بالمواعيد المقررة للطعن بالإلغاء، لأنها تقـــوم على المطالبة بحق يستمد المدعى مباشرة من القوانين واللوائح ولا تـــترخص الإدارة فى منحه أو منعه، بل ولا مندوحة لها من النزول على حكـــم القـــانون بـــتقرير الحق لصاحبه. ويكون للإدارة بل عليها أن تعدل القـــرار الصادر فى شأن العلاوة أو أن تسحبه فى أى وقت إذا جاء مخالفا للقانون.

(ب) العلاوة التشجيعية :

ويقصـــد بـــالعلاوة التشـــجيعية الـــزيادة التى يحصل عليها العامل فى المرتب تقديراً لكفاءته. وهى تعادل العلاوة الدورية المقررة حتى ولو كان قد تجاوز نهاية الأجر المقرر للوظيفة.

وقـــد حـــددت المادة ٥٢ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ شروط استحقاق العلاوة التشجيعية وهى :

(١) أن تكـــون كفايـــة العـــامل قـــد حددت بمرتبة ممتاز عن العامين الأخيريـــن وأن يكون قد بذل جهداً خاصاً أو حقق اقتصاداً فى النفقات أو رفعاً لمستوى الأداء .

(٢) ألا يمنح العامل هذه العلاوة أكثر من مرة كل سنتين .

(٣) ألا يـــزيد عدد العاملين الذين يمنحون هذه العلاوة فى سنة واحدة علـــى ١٠% مـــن عـــدد العاملين فى وظائف كل درجة من كل مجموعة نوعية على حدة فإذا كان عدد العاملين أقل من عشرة تمنح العلاوة لواحد منهم.

ولا يمنع منح هذه العلاوة من استحقاق العلاوة الدورية فى موعدها.

وللســـلطة المختصة منح علاوة تشجيعية للعاملين الذين يحصلون أثناء خدمـــتهم علـــى درجات علمية أعلى من مستوى الدرجة الجامعية الأولى وذلـــك وفقـــا للقواعد والإجراءات التى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء علي عرض لجنة شئون الخدمة المدنية.

ولقـــد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٨٩٨ لسنة ١٩٨٢ ونص فـــى مادتـــه الأولـــى على أن تمنح علاوة تشجيعية للعاملين فى الحكومة

والقطـــاع العام الذين يحصلون أثناء خدمتهم على درجة الماجستير أو ما يعادلهـــا أو دبلومتيـــن مـــن دبلومات الدراسات العليا مدة كل منهما سنة دراســية على الأقل أو دبلوم منها تكون مدة دراسته سنتين دراسيتين. كما يمنح العامل علاوة تشجيعية أخرى إذا حصل على درجة الدكتوراه أو ما يعادلها.

وتمنح هذه العلاوة التشجيعية بفئة العلاوة الدورية لدرجة الوظيفة التى يشـــغلها العـــامل ووقت حصوله على المؤهل أو الدرجة العلمية حتى ولو تجاوز بها نهاية الأجر المقرر للوظيفة.

وهــذه العلاوة التشجيعية حق للموظف يناله من القانون مباشرة، وهى تســتحق إعتباراً من أول الشهر التالى لحصول الموظف على المؤهل أو الدرجة العلمية، وذلك كله بشرط أن يكون هذا المؤهل يتفق وطبيعة عمل الموظف أو أن يكون فرع التخصص فى الدرجة العلمية التى حصل عليها متصلاً بعمل الوظيفة التى يشغلها ويرجع فى تقدير ذلك بطبيعة الحال إلى لجنة شئون العاملين المختصة.

(ج) العلاوة الاجتماعية :

تقــررت هــذه العلاوة بموجب القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٨١ بتقرير علاوة اجتماعية، وتسرى هذه العلاوة على جميع العاملين بالدولة والقطاع العـــام، وكذلـــك العامليـــن بالدولة التى تنظم شئون توظفهم قوانين خاصة وهـــى تمنح بواقع جنيهين شهرياً علاوة زواج، وجنيهين شهرياً عن إعالة كل ولد بحد أقصى أربعة جنيهات شهرياً .

(و) علاوة الترقية :

وهى الزيادة التى يحصل عليها العامل فى المرتب بسبب ترقيته، سواء أكانــت هــذه الزيادة عبارة عن الفرق بين المرتب قبل الترقية وبين بداية الفــئة الوظيفــية المرقى إليها أم علاوة من علاواتها أيهما أكبر، ويصدر بمنحها قرار من السلطة المختصة، وتستحق علاوة الترقية من أول الشهر التالى بصدور القرار بها (المادة ٣٨ من القانون) .

ويلاحظ أن حق العامل فى المطالبة بهذه العلاوة، وكذا حق الإدارة فى تعديــل القــرار الصادر بمنحها أو سحبها مقيد بالمواعيد المقررة للطعن القضائى فى القرارات الإدارية.

الفرع الثالث

المكافــــآت والحــــوافز .

حــرص المشــرع على تقرير العديد من أنواع المكافآت والحوافز[1] وذلك لرفع مستوى الأداء بين العاملين ولحثهم على زيادة الإنتاج.

(أ) المكافآت (البدلات والمزايا العينية والتعويضات) :

الأصــل أن يــتفرغ الموظف كليةً لعمله فى مقابل المرتب المخصص للوظيفة وأنه لا يجوز له كقاعدة أن يطالب بمبالغ زيادة على هذا المرتب. إلا أن ثمة اعتبارات قد تبرر الخروج على هذا الأصل، وتقرير العديد من أنــواع المكافآت لتعويض الموظف عن مقابل الجهود غير العادية أو تلك التى تقتضيها طبيعة الوظيفة.

---

(١) راجــع فــى هــذا الموضوع : د. نبيل اسماعيل رسلان، النظام القانونى لنظرية الحوافز فى الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ١٩٧٨.

ونظـــم المشرع منح المكافآت فى الفصل السادس من الباب الثانى من قـــانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى المواد من ٤٢ إلى ٤٨، وبمقتضى هذه المواد قرر المشرع القواعد الآتى:

(١) يســـتحق شاغل الوظيفة مقابلاً عن الجهود غير العادية والأعمال الإضـــافية الـــتى يكلـــف بها من الجهة المختصة، وذلك طبقاً للنظام الذى تضعه السلطة المختصة، ويبين ذلك النظام الحدود القصوى لما يجوز أن يتقاضاه العامل من مبالغ فى هذه الأحوال .

وتقريـــر حـــق العـــامل فى الحصول على مقابل للجهود غير العادية وللأعمـــال الإضـــافية يستند إلى مبدأ المساواة بين العاملين وإلى ضرورة تعويـــض العامل عن الجهد الإضافى الذى يبذله وكل ذلك بشرط أن يكون قـــد أنجـــز عمله الأصلى، وإلا فإنه مطالب بإنجازه سواء فى وقت العمل الأصلى أو فى غير وقته[1].

(٢) يجـــوز منح العاملين بعض المزايا العينية إذا كانت طبيعة أعمالهم تقتضـــى ذلـــك، على أن يصدر بنظام هذه المزايا قرار من رئيس مجلس الـــوزراء بـــناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية. فقد ينطوى أداء الوظيفة العامة على جهد مرهق للصحة يتطلب تقديم بعض المزايا العينية لشـــاغلى مـــثل هـــذه الوظيفة كأن تقدم للعاملين فى بعض المرافق وجبة غذائية مشبعة أو كمية من اللبن الحليب[2].

---

(١) راجـــع : د. ســـليمان الطمـــاوى، مـــبادئ القانون الإدارى، دار الفكر العربى، الكتاب الثانى، ١٩٧٩، ص٣٢٤.

(٢) راجع : د. مصطفى أبو زيد فهمى، المرجع السابق، ص ٤٩٤.

(٣) يجـوز منح رواتب إضافية للعاملين خارج الجمهورية، وذلك وفقاً للشــروط والأوضاع التى يقررها رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية.

(٤) يجـوز لرئـيس مجلـس الوزراء -بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية- منح البدلات الآتية وتحديد فئة كل منها وفقاً للقواعد التى يتضمنها القرار الذى يصدره فى هذا الشأن وبمراعاة ما يلى:

- بدلات تقتضيها ظروف أو مخاطر الوظيفة، بحد أقصى ٤٠% من بداية الأجر المقرر للوظيفة .
- بـدل إقامة للعاملين فى مناطق تتطلب ظروف الحياة فيها تقرير هذا البدل أثناء اقامتهم فى هذه المناطق ولا يخضع هذا البدل للضرائب.
- بدلات وظيفة تقتضيها أداء وظائف معينة بذاتها تُستلزم منع شاغليها مـن مـزاولة المهـنة، وذلـك فى حدود الاعتمادات المخصصة بالموازنة.

ولا يجـوز أن يـزيد مجموع ما يصرف للعامل طبقاً لما تقدم على ١٠٠% من الأجر الأساسى.

(٥) يجـوز للسلطة المختصة تقرير مكافآت تشجيعية للعامل الذى يقدم خدمات ممتازة أو أعمالا أو بحوثا أو اقتراحات تساعد على تحسين طرق العمل أو رفع كفاءة الأداء أو توفير فى النفقات. كما يستحق العامل مكافأة عن الاختراعات والمصنفات التى يبتكرها أثناء تأدية وظيفته.

(٦) يجوز لرئيس الجمهورية منح بدل تمثيل " لشاغلى الوظائف العليا. بحســب مستوى كل منها، وفقاً للقواعد التى يتضمنها القرار الذى يصدره

فى هذه الشأن، وذلك بحد أقصى ١٠٠% من بداية الأجر المقرر للوظيفة، ويصرف هذا البدل لشاغلى الوظيفة المقرر لها. وفى حالة خلوها يستحق لمن يقوم بأعبائها ولا يخضع هذا البدل للضرائب.

(ب) الحـــــوافز :

(١) للسلطة المختصة الحق فى وضع نظام للعمل بالقطعة أو بالإنتاج فى الجهات التى يسمح نشاطها بذلك، بحيث يتضمن هذا النظام معدلات الأداء الواجب تحقيقها بالنسبة للموظف أو مجموعة الموظفين.

ويستحق الموظف زيادة فى أجره عند زيادة الإنتاج عن المعدلات المقررة، وذلك دون التقيد بنهاية الأجر المقرر للوظيفة.

(٢) كما أن للسلطة المختصة الحق فى وضع نظام للحوافز المادية والمعنوية للعاملين بالوحدة بما يكفل تحقيق الأهداف وترشيد الأداء، على أن يتضمن هذا النظام فئات الحوافز المادية وشروط منحها وبمراعاة ألا يكون صرف تلك الحوافز بفئات موحدة وبصورة جماعية كلما سمحت طبيعة العمل بذلك، وأن يرتبط هدفها بمستوى أداء العامل والتقارير الدورية المقدمة عنه.

وأخيراً، يجدر الإشارة إلى أنه إذا كان كل من المكافأة والحافز يشتركان فى كونهما ميزة تقدم للمجدين من العاملين، إلا أن وجه الخلاف بينهما يكون فى أن المكافأة تقدم عقب أداء العمل لجهد يتم تقديره وتقييمه وتحديد المكافأة بشأنه، أما الحافز فهو محدد ابتداء، فإذا أدى العامل قدر معين من العمل نشأ له بالمقابل الحق فى الحافز وهكذا فإن تقرير المكافأة يأتى عقب العمل، أما تقرير الحافز فيسبق أداء العمل ويتحقق بتحققه.

الفرع الرابع

الترقيـــــــــــة

نتـــناول أحكـــام الترقـــية مـــن حيـــث مدلولهـــا، ونظمها، وشروطها وضوابطها، وذلك على التفصيل الآتى:

(أ) مدلول الترقية :

يقصـــد بالترقية بمعناها التنظيمى السليم نقل الموظف من وظيفة معينة إلى وظيفة ذات مستوى أعلى. ذلك أن طبيعة التنظيم الإدارى تقتضى أن ينشـــأ فى كل جهاز مستويات إدارية متعددة يختلف عددها تبعاً لاختلاف ظروف العمل ونطاقه فى كل جهاز إدارى[1].

أمـــا الترقـــية مـــن الوجهة الإدارية فيقصد بها اختيار أكفأ الموظفين وأصلحهم لتولى وظائف ذات مستوى، أعلى من حيث المسئولين والسلطة فى التنظيم الإدارى للوحدة. على أن يتمتع الشخص فى هذه الحالة بمزايا مادية أفضل مما كان يتمتع بها فى وظيفته السابقة[2].

فالترقية تعنى أن يشغل العامل وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة الـــتى كان يشغلها قبل الترقية والأصل فى قانون العاملين المدنيين بالدولة الحـــالى أن الترقية فى الوظيفة تتلازم مع الترقية فى الدرجة المالية، إلا أن المشرع أورد استثناء على هذا الأصل، حيث أجاز فى حالة الضرورة القصـــوى تـــبعاً لمقتضـــيات العمـــل الملحة فى بعض الوحدات لوجود

---

(1) راجـــع : د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها فى ضوء مبادئ علم التنظيم، مـــرجع ســـابق، ص٤٠٤، ومؤلفـــه، مبادئ وأحكام القانون الإدارى، مرجع سابق، ١٩٧٣، ص٦٠٤.

(2) راجع : د. عبد المجيد سليمان، وأيضاً د. محمد أنس جعفر، مرجع سابق، ص٤٨٦.

تقسيمات توظيفية فى الدرجة المالية الواحدة يتحرك بينها العامل دون أن يترتب على ذلك ميزة مالية قبل الارتقاء إلى الوظيفة فى الدرجة المالية الأعلى، ويصدر بتحديد هذه التقسيمات الوظيفية ونظام الحركة بينها قرار من لجنة شئون الخدمة المدنية بناء على طلب الوزير المختص[1]. وفى هذه الحالة تقتصر الترقية فى الوظيفة مع البقاء فى نفس الدرجة المالية وذلك إلى أن يتم الترقية إلى وظيفة فى الدرجة المالية الأعلى.

ولقد أستقر القضاء الإدارى على أنه إذا كان الأصل فى الترقية نقل الموظف إلى درجة مالية أعلى من درجته، إلا أن مفهوم الترقية يتسع بحيث يشمل نقل الموظف إلى وظيفة تعلو بحكم طبيعتها الوظيفية التى يشغلها فى مدارك السلم الإدارى، وإن لم يصاحب ذلك نفع مادى[2].

وفى ضوء ذلك، فإنه ولئن كانت الترقية يترتب عليها زيادة فى المرتب إلا أنها أخطر من العلاوة أو المكافآت بأنواعها المختلفة التى تقدم ذكرها، وذلك لأن الترقية يترتب عليها رفع المرتب من ناحية وصعود العامل فى السلم الإدارى من ناحية أخرى، فتتزايد تبعاته وسلطاته، ومن هنا جاءت خطورة المسألة ووجب التوفيق بين رغبة العامل المشروعة فى الترقى، وبين حاجة الإدارة إلى قصر المناصب الهامة والرئيسية على الأكفاء، وذلك لأن الدرجات الدنيا تكون عادة أكثر من الدرجات العليا وهو ما يعرف بالتدرج الهرمى فى الوظائف. وإذا لم يوضع نظام صالح للترقية، دب الفساد إلى الإدارة، وسادتها الفوضى، لأن الحافز الحقيقى للعامل على العمل والاجتهاد هو أمله فى الترقى[3].

---

(1) راجع المادة العاشرة من القانون .

(2) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٨١٦/٩ق، جلسة ١٩٦٥/١١/٢١، س١٥، ص١٣١. وحكمها الصادر فى ١٩٦٧/٧/٢٣، المجموعة س١٧، ص٩٥٧.

(3) راجع : د. سليمان الطماوى، مرجع سابق، ص٤٩٦.

(ب) نظم الترقيـــة :

تتم الترقية وفقاً لأحد نظامين هما :

أحدهمـــا : يتمـــثل فـــى الترقية بالأقدمية المطلقة، بحيث يرقى إلى الدرجة الخالية أقدم موظف فى الدرجة التى تسبقها مباشرة، أو يرقى إلى الدرجات العليا التى تخلو أقدم الموظفين فى الدرجات الأدنى ثم من يليه.

وتتمـــيز الترقـــية علـــى أساس الأقدمية بأنها تغلق الباب أمام الوساطة والمحســـوبية ، وتمنع تعسف الإدارة، وتكفل بالتالى الطمأنينة والاستقرار للموظـــف مـــن ناحية اعتبار الأقدمية مركز قانونى ذاتى تحدده القوانين واللوائح، يتحدد به وضع الموظف وترتيبه بين زملائه فى ذات الدرجة.

ويؤخذ على هذه الصورة أنها آلية وتغلق السبيل أمام الكفاءات الممتازة الـــتى يمكـــن أن تؤدى للإدارة خدمات أفضل مما يحقق الفاعلية والكفاية للنشـــاط الإدارى. وأنهـــا تسوى بين الموظف الكفء أو المجد فى عمله والموظـــف الـــذى تعوزه الكفاءة أو الخامل، وتؤدى بالتالى إلى أضعاف الحمـــاس والـــتفانى فـــى العمل وإظهار القدرات وتمنع أو تؤخر استفادة الإدارة مـــن الكفـــاءات الممـــتازة فـــى وظائف أعلى، وتوصل إلى هذه الوظائف موظفين تنقصهم الكفاءة والصلاحية مع ما فى ذلك من ضرر.

ويلاحـــظ فـــى هـــذا الصدد أن الترقية بالأقدمية (المطلقة) ليست حقاً للموظـــف يـــؤول إليه تلقائياً بل مناطها الصلاحية للوظيفة المرقى إليها، وتقديـــر ذلك من الملائمات المتروكة للإدارة وفقاً لملابسات كل حالة، لا يحدها فى ذلك سوى عيب اساءة استعمال السلطة.

والآخـــر : يتحصل فى الترقية بالاختيار، ومؤداها لا يعول فى ترقية الموظــف علـــى أقدميـــته ولكن على كفاءته. وتمتاز بأنها نفسح المجال للكفـــاءات ولشغل الوظائف بأصلح العناصر، وهو ما يدفع الموظفين إلى الإجادة والإنتاج على أمل الترقى، فيكشف عن ملكاته عسى أن يرقى عن هذا الطريق وبذلك تخفف قليلاً من آلية الأقدمية البغضية وتظفر بالعناصر الصالحة فى المناصب الرئيسية .

ويعيـــب هـــذه الصورة، أنها قد تفتح الباب للمحسوبية والأهواء، فتشيع روح الـــتذمر وعـــدم الاستقرار بين الموظفين، مما يؤثر على سير العمل وعلى اخلاقيات الوظيفة العامة.

وإزاء ذلـــك، فـــإن أفضل الحلول –لتفادى الانتقادات– هى الجمع بين الطريقتيـــن بحيث تكون الترقية بالأقدمية هى القاعدة فى الدرجات السفلى وفـــى الوظـــائف التى لا تحتاج للكفاءات على درجة خاصة من الامتياز كالأعمـــال الكتابـــية على أن يفتح الطريق للكفاءات الممتازة فى الدرجات العليا والمناصب الرئيسية التى تحتاج بجوار الخبرة التى يكتسبها الموظف بطـــول عهـــده بالخدمـــة، إلـــى صفات ذاتية فى الموظف، كسعة الأفق والابتكار وحسن التصرف[1].

وإذا رجعـــنا إلى قانون العاملين المدنيين بالدولة الحالى نجد أنه قد أخذ بطريقة الجمع بين الترقية بالأقدمية والترقية بالاختيار، حيث أخذ بالطريقة الأولـــى بالنســـبة للترقـــية فى الوظائف العليا (الدرجة الممتازة، والدرجة العمالـــية، ودرجـــة مديـــر عام)، ثم جعل الطريقة الثانية هى الأصل فى

---

[1] راجع : د. سليمان الطماوى، مرجع سابق، ص٤٩٧.

الدرجـــات الدنيا (من الدرجة السادسة إلى الدرجة الخامسة) على أن تقل الأقدمـــية ويزداد الاختيار كلما صعدنا فى الكادر الوظيفى إلى أعلى حتى تنعدم تماماً الأقدمية بالنسبة للدرجات العليا (من الأولى إلى مدير عام) .

فلقـــد نصـــت المادة (٣٧)من قانون العاملين المدنيين بالدولة (المعدلة بالقـــانون ١١٥ لسنة ١٩٨٣) على أنه :" تكون الترقية لوظائف الدرجتين الممـــتازة والعالية بالاختيار وذلك على أساس بيانات تقييم الآراء وما ورد فـــى ملفـــات خدمـــتهم من عناصر الامتياز، وتكون الترقية إلى الوظائف الأخـــرى بالاختيار فى حدود النسب الواردة فى الجدول رقم (١) المرفق وذلـــك لكـــل سنة مالية على حدة، على أن يبدأ بالجزء المخصص للترقية بالأقدمـــية... والبيـــن مـــن الجدول رقم (١) المرفق أن الترقية بالاختيار المطلـــق تكـــون فى وظائف مستوى الإدارة العليا والدرجة الأولى بنسبة ١٠٠% وتكون الترقية من الدرجة الثالثة إلى الدرجة الثانية بالاختيار فى حـــدود ٥٠% ومن الدرجة الرابعة إلى الثالثة بنسبة ٢٥%، وتكون بنسبة ٢٠% مـــن الدرجة الخامسة إلى الرابعة، أما الترقية بالاختيار من الدرجة السادسة إلى الخامسة فتكون بنسبة ١٠% .

ومؤدى ذلك، أن المشرع جعل من الترقية بالأقدمية الأساس الأول فى الترقـــية فى الدرجات الدنيا وتقل نسبتها كلما صعدنا إلى أعلى حتى تنعدم تمامـــاً فى الدرجات العليا حيث تكون الترقية بالاختيار كلية دون مراعاة للأقدميات الواردة فى كشوف المرشحين لشغل هذه الدرجات .

ولا شـــك أن تـــرك نسبة معقولة للترقية بالاختيار أفضل من اغلاق البـــاب كلية، لأن سلطة الرئيس فى الترقية بالاختيار هى فرع من سلطته العامـــة والحكـــم بعـــدم صلاحيته لأعمال الترقية بالاختيار يتضمن حكماً

ضـــمنياً بعـــدم صلاحيته العامة لمزاولة إختصاصه، ثم إنه من الخطورة بمكان جعل الأقدمية هى المعيار المطلق فى اختيار هؤلاء الرؤساء[1]. مع ملاحظـــة أن الـــتدرج فـــى نسبة الترقية بالاختيار من أدنى الدرجات إلى أعلاهـــا يتفق وطريقة الاختيار ذاتها والتى تعنى لو أحسن استغلالها دون انحـــراف إلـــى ترقـــية أكفأ الموجودين بالقائمة، وهذا التدرج يعنى أهمية الاختيار وجدواه كلما ازدادت أهمية الوظيفة.

(هـــ) شروط الترقية وضوابطها :

أمـــا عـــن شروط الترقية، فإنها تضمنتها أحكام المادتين ٣٦و٣٧ من القـــانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، سواء كانت الترقية بالأقدمية أو بالاختيار، ونجملها فيما يلى .

(١) يجـــب اســـتيفاء العـــامل الاشتراطات لشغل الوظيفة المرقى إليها (وأهمهـــا قضاء المدد البينية التى تعد بمثابة حد أدنى من المدة التى يجب أن يقضيه الموظف فى كل درجة قبل أن يصعد منها إلى الدرجة الأعلى) وأن تكـــون الترقـــية إلـــيها مـــن الوظيفة التى تسبقها مباشرة فى الدرجة والمجموعة النوعية التى تنتمى إليها.

(٢) أن يجـــتاز العامل بنجاح التدريب الذى تتيحه له الوحدة التى يعمل بها.

أمـــا عـــن ضوابط الترقية المستمدة من أحكام القانون (موانع الترقية) فهى :

---

(١) راجع : د. سليمان الطماوى، مرجع سابق، ص٤٩٧ وما تلاها.

(١) عدم جواز ترقية الموظف فى الاختبار، ولا يجوز الاحتجاج بمدة الخدمـــة الســـابقة. ومـــرد ذلك أن الموظف خلال تلك الفترة غير صالح للترشـــيح للترقية سواء بالأقدمية أو الاختيار قبل قضاء هذه الفترة على ما يـــرام وثبوت صلاحيته للبقاء فى الوظيفة[١]. ويستثنى من ذلك حالة ما إذا كانـــت للموظـــف المعيـــن مدة خدمة سابقة فى الحكومة تزيد على فترة الاختـــبار قضاها فى ذات الوظيفة أو الدرجة التى أعيد تعيينه فيها بشرط أن يعيـــن فـــى ذات الدرجة وفى ذات الكادر وأن يكون تعيينه الجديد فى ذات الوظـــيفة أو أن تكـــون وظيفته السابقة متفقة فى طبيعتها مع وظيفته الحالية، فإذا تخلف الشرطان أو أحدهما امتنع ترقيته عليه أن يقضى فترة اختـــبار جديـــدة. لا يجـــوز ترقيـــته خلالها بقطع النظر عن مدة خدمته الســـابقة [٢].

(٢) لا تجـــوز ترقـــية العامل المقدم عنه تقرير سنوى بدرجة ضعيف، وذلـــك فى السنة التالية لتلك المقدم عنها التقرير، ولا يترتب الأثر السابق إذا ما تراخى وضع التقرير عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيه.

ويلاحـــظ أن حـــرمان العامل من الترقية لثبوت عدم كفايته لا يعد من قبيل الجزاءات التأديبية.

(٣) لا تجـــوز ترقية موظف محال إلى المحاكمة التأديبية أو لمحاكمة جنائـــية أو موقـــوف عـــن العمل مدة الإحالة أو الوقف -وفى هذه الحالة تحجـــز للعـــامل الوظيفة لمدة سنة، فإذا استطالت المحاكمة لأكثر من ذلك

---

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر فى ١٩٦٥/٣/٢٨، المجموعة، س١٠، ص٩٦.

(٢) فـــتوى الجمعـــية العمومـــية لقسمى الفتوى والتشريع الصادرة فى ١٩٦٥/٩/٤، الموسوعة الإدارية، جـــ١١، ص٩٣.

وثبـت عـدم إدانـته أو وقع عليه جزاء الإنذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل وجب عند ترقيته احتساب أقدميته فى الوظيفة المـرقى إلـيها من التاريخ الذى كانت تتم فيه ولو لم يحل إلى المحاكمة التأديبـية أو الجنائية ويمنح أجرها من هذا التاريخ. ويعتبر العامل محالاً للمحاكمـة التأديبـية من تاريخ طلب الجهة الإدارية أو الجهاز المركزى للمحاسبات من النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية.

(٤) يؤجـل النظر فى ترقية العامل الذى وقعت عليه إحدى عقوبات تأديبـية معينة ولمدد تختلف باختلاف العقوبة الموقعة على الموظف وفى حالـة توقيع عقوبة تأجيل العلاوة أو الحرمان من نصفها، لا يجوز النظر فى ترقية العامل مدة التأجيل أو الحرمان (م٨٥-٨٦).

(٥) لا يجوز ترقية العامل المنقول إلا بعد مضى سنة على الأقل ما لم تكـن الترقـية فى وظائف الوحدات المنشأة حديثاً أو كان نقل العامل إليها بسـبب نقل تحويل وظيفته أو ما لم يكن من بين العاملين بالوحدة المنقول إلـيها العـامل مـن يستوفى الشروط القانونية اللازمة للترقية خلال هذه السنة.

واسـتهدف المشـرع بهـذا النص حماية مصالح العاملين القدامى فى الوحـدة الإدارية حتى لا يأتى من خارجها محظوظ يسد عليهم السبيل إلى ترقية مشروعة يستحقونها أو ينتظرونها فإذا لم يوجد هذا الاعتبار جازت ترقـية العامل الجديد المنقول إلى الوحدة الإدارية قبل أن تمضى مدة سنة علـى نقلـه وهـو ما يسرى على المصالح والوزارات أو الهيئات العامة المنشأة حديثا ، فهى بحكم نشأتها هذه لم تستكمل كوادرها وكل من سيعمل فـيها سـوف يأتى من خارجها، ويسرى كذلك على حالة عدم وجود من

يستوفى الشروط اللازمة للترقية من العاملين القدامى، فليس هناك حق أهدره نقل العامل الجديد أو مصلحة مشروعة حالة جار عليها وعلى حالة نقل العامل الجديد نتيجة نقل تمويل وظيفته إلى الوحدة الإدارية الجديدة لدواعى المصلحة العامة باعتباره زائداً عن حاجة العمل فى مكانه القديم،وهذا النقل يتم بعد موافقة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وفى ذلك ضمان لجدية هذا النقل وتأكيد لأنه قد تم لدواعى المصلحة العامة وليس لمحاباة الموظف المنقول على حساب الفرص المتاحة أصلا للعاملين القدامى فى الوحدة الإدارية[1]. فإذا رقى الموظف المنقول خلال مدة السنة فى الحالات السابقة، فإنه لا يجوز أن يسبق أيا من موظفى الجهة المنقول إليها ممن يرقون خلال هذه السنة ولو رقى معهم فى حركة واحدة ولو كان أقدم منهم فى الدرجة السابقة فى الجهة المنقول منها[2].

ضوابط الترقية بالاختيار :

بداءة، نشير إلى أن ترقية الموظف بالاختيار ليست حقاً مكتسباً له ، بل تخضع لتقدير الجهة الإدارية، تترخص فيه لما عليه المصلحة العامة فى حدود القوانين واللوائح، وأن تقدير الكفاية ومدى الصلاحية للوظيفة أو الدرجة التى سيرقى إليها الموظف أمر متروك للسلطة التقديرية للإدارة.

وتدخل القضاء فى نطاق السلطة التقديرية لجهة الإدارة، فبعد أن كان يكتفى برقابة الانحراف بالسلطة فى قرارات الترقية بالاختيار، أصبحت

---

(1) راجع : د. مصطفى أبو زيد فهمى، مرجع سابق، ص٥٢١ وما تلاها.

(2) فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشارى بمجلس الدولة الصادرة فى ١٩٩٦/٢/١٦، المجموعة س٢، ص١٤١.

القـاعدة العامـة هـى رقابة سبب قرار الإدارة بتخطى موظف معين فى الترقـية ولم يكتف القضاء الإدارى برقابة وجود السبب أو حتى تكييفه بل امـتدت رقابـته إلى ملائمة السبب الذى قام عليه قرار التخطى، وعندما نتتـبع أحكـام القضـاء الإدارى فى هذا الخصوص نجد أنه بدأ فى بسط رقابته على قرار تخطى المرشح فى الترقية من منطلق رقابة ركن الغاية فى القرار ومحاولته البحث عن عيب الانحراف بالسلطة ثم تطور قضاؤه فـى هـذا الخصوص وبدأ البحث عن صحة السبب الذى تستند إليه جهة الإدارة وإلى مدى ملائمة هذا السبب[1]. فلابد أن يكون الإختيار قد استمد مـن عناصـر صحيحة، وأن تجرى مفاضلة حقيقية وجادة عن الموظفين على أساس ملف خدمتهم وما يبديه الرؤساء عنهم ولا يجدى الإدارة مجرد تمسـكها بمـا لها من سلطة تقديرية دون أن تقدم ما يهون من عدم كفاية الموظـف، وإلا فسـد القرار الذى اتخذ على أساسه تخطى الموظف فى الترقية[2].

ولقـد أسس القضاء الإدارى مبدأ مقتضاه أنه لا يجوز تخطى الموظف الأقدم فى الترقية إلا إذا كان الموظف الأحدث أكثر كفاية منه. وهذا المبدأ فى حد ذاته يضيق من سلطة الإدارة فى الترقية لأن القضاء الإدارى دأب على عدم السماح لجهة الإدارة بالتحكم فى شرط الكفاية.

وأكدت المحكمة الإدارية العليا أن الترقية بالاختيار تجد حدها الطبيعى فـى هذا المبدأ العادل وهو أنه لا يجوز تخطى الأقدم إلى الأحدث إلا إذا

---

(1) راجـع : د. محمد ماهر أبو العينين، الرقابة على القرارات التقديرية الخاصة بالموظفين، من إصدارات المحاماة، السنة السبعون، ص١٣٤.

(2) راجـع حكـم المحكمـة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٠/٨٦ق فى ١٩٧٨/٢/٤، المجموعة س٢٣، ص٦٦ .

كان الأخير أكفأ أما عند التساوى فى الكفاية فيجب ترقية الأقدم. وهذا هو أولى ضوابط الترقية بالاختيار وتعد الأقدمية هى العنصر الأصيل كمعيار لضبط الاختيار[1].

وذهبت إلى أنه لا يجوز تخطى الأقدم إلى الأحدث فى الترقية إلا إذا كان الأخير ظاهر الامتياز وأن هذه القاعدة تسرى حتى بالنسبة للموظفين الذين لا يخضعون لنظام التقارير السنوية ويجب اعمالها عند الترقية إلى الوظائف العليا وأنه إذا كان الاختيار حقاً لجهة الإدارة تترخص فيه فى حدود سلطتها ما دام سلوكها غير مشوب بإساءة استعمال السلطة إلا أن شرط ذلك أن تكون قد استمدت اختيارها من عناصر صحيحة مؤدية إلى النتيجة التى انتهت إليها[2].

كما ذهبت ذات المحكمة –فى صدد بيان طبيعة رقابتها على السبب فى قرارات التخطى فى الترقية– إلى أنه متى أفصحت الجهة الإدارية عن أسباب قراراها حتى ولو لم تكن ملزما قانوناً بتسبيب قراراتها أو إبداء هذه الأسباب، فإن الأسباب المذكورة تخضع حتما لرقابة القضاء الإدارى، وللقضاء الإدارى أن يباشر وظيفته القضائية فى الرقابة عليها للتحقق من مدى قيامها وما إذا كانت تؤدى إلى النتيجة التى انتهت إليها ولا يعد ذلك فى مجال الترقية بالاختيار حلولا من جانب المحكمة فيما هو متروك لمطلق تقدير جهة الإدارة بل هو مجرد اعمال من جانب المحكمة لوظيفتها القضائية فى الرقابة على مدى مشروعية الأسباب التى صرحت

---

(1) راجع حكمها الطعن رقم ٢/٨٥٦ق، جلسة ١٩٥٦/٦/٢٣، والطعن ٢/١٧٣٦ق، جلسة ١٩٥٧/٣/٢٧ والطعن رقم ١٤/١٣٣٦ق، جلسة ١٩٧٣/٢/١٨، المجموعة س١٧، ص٤٠٠. والطعن رقم ١٩/٨٢٤ق فى ١٩٧٩/١/٧، المجموعة س٢٤، ص٤٢.

(2) حكمها فى الطعن ٢٥/١١٩٣ق، جلسة ١٩٨٢/١١/٢١، س٢٨، ص١٠٤ وما تلاها .

بها الإدارة [٣].

سلطة الإدارة فى وضع ضوابط للترقية بالاختيار:

الأصـــل أن تتمـــتع الإدارة بســلطة تقديرية واسعة فى وضع ضوابط للترقـية بالاختـيار، وذلـك بحسب طبيعة ونشاط كل وحدة وذلك بجانب الشروط الأخرى (وهى الصلاحية والأقدمية).

وذهبـت المحكمـــة الإداريـــة العليا[١] إلى أن للإدارة فى حدود نسبة الاختـيار أن تضـــع مـــن القواعد العامة ما تضبط به اختيارها بشرط أن تلــتزم تطبــيقها فـــى الحالات الفردية وإلا خالفت القانون إذا تنكبت فى التطبيق على ما وضعته من قواعد. ويجب أن تكون هذه الضوابط مطابقة للقوانيـــن واللوائـــح نصـــاً وروحاً، ولا تتعارض هذه الضوابط مع أحكام الترقـــية بالاختيار المنصوص عليها فى القانون بحيث تهدر قاعدة الترقية بالاختـــيار الـــتى تضـــمنها ذلك القانون، كما أن كل معيار تضعه الإدارة للترقـــية بالاختيار يجب أن يوضع قبل الترقية بوقت كاف وأن يعلن على أصـــحاب المصلحة ليحددوا مراكزهم القانونية بالطعن فى كل مـــا يتعلق به[٢].

وغـــنى عن البيان أنه يشترط فى تلك الضوابط والمعايير أن تكون من العمـــوم والتجريد بحيث لا تقتصر على فئة أو فئات بذواتها من العاملين دون غيرهم، كما يجب ألا تكون هذه الضوابط والمعايير مخالفة لأى حكم

---

(٣) حكمها فى الطعن رقم ٢٥/٦٨٢ق، جلسة ١٩٨٤/٦/٢، س٢٩، العدد الثانـــى، ص١١٨٤ وما تلاها .

(١) حكمها فى الطعن رقم ٣/٧٥٩ق، جلسة ١٩٥٨/٣/١٠، وحكمها فى الطعن ٣/٩٠٢ق، جلسة ١٩٥٨/٦/٢١، والطعن رقم ٤/٤٠ق، جلسة ١٩٦٠/٣/٦.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٨/١٤٣٣ق، جلسة ١٩٨٣/١٢/١١، س٢٩، العدد الأول، ص٢٤٩ وما تلاها.

مــن أحكـــام الترقية بالاختيار بحيث تهدر قاعدة الترقية المنصوص عليها فــي القـــانون وكذلـــك يجــب أن تكون الضوابط والمعايير معلومة لدى أصــحاب المصــلحة لــيحددوا مراكزهم القانونية في ضوئها كي يصدر نشاطهم وهم على بينة من الشروط اللازمة لترقيتهم فيتدبروا أمرهم على مقتضاها وعلى ذلك فإذا ما وضعت السلطة المختصة قانوناً لهذه الضوابط والمعايــير على الهدف المتقدم فإنه لا يجوز بعد ذلك لسلطة أدنى أن تغفل إعمالهـــا أو تخـــرج على مضمونها أو تضيف إليها جديداً وإلا كان قرار الترقية الذى يصدر على هذا المقتضى متسما بعيب مخالفة القانون[1].

وتطبــيقاً لذلـــك ذهبـــت المحكمة الإدارية العليا[2] إلى أنه لا يجوز أن تــتعارض الضوابط والمعايير التى تضعها جهة الإدارة مع أحكام الترقية بالاختـــيار بحيـــث تهدر قاعدة الترقية بالاختيار وهى الكفاية مع مراعاة الأقدمـــية، وعليه فإن إضافة شرط للترقية بالاختيار في درجات مدير عام الشاغرة بالمحافظات الاقليمية مقتضاه ضرورة تقدم المرشح للترقية بطلب يوافق فيه على العمل خارج القاهرة وإلا تخطته الإدارة فيها ، هذا الشرط مخـــالف للقانون لأنه يخل بقاعدة الترقية بالاختيار التى نص عليها القانون ويســـمح بترقية الأحدث وتخطى الأقدم دون أن يكون المرقى أكثر كفاءة أو امتـــيازاً فضـــلا عن أنه يقلب العلاقة بين العامل والحكومة إلى علاقة تعاقدية يكون لإرادة العامل دوراً فيها.

وذهبـــت هـــذه المحكمـــة تأييداً لقضائها السابق إلى أن إضافة ضابط

---

(1) حكــم المحكمـــة الإداريـــة العليا، فى الطعن رقم ٢٥/٣٦١ق، جلسة ١٩٨٢/١٢/٥، س٢٨، ص٢٥١ وما تلاها.

(2) حكــم المحكمـــة الإداريـــة العليا فى الطعن رقم ٢٦/١٦٧٧ق، جلسة ١٩٨٣/٤/٣، س٢٨، ص٦٣١ وما تلاها .

للترقـية بالاختيار إلى درجة مدير عام بالمحافظات مقتضاه ضرورة تقديم المرشـح للترقـية لطلب يوافق عليه على العمل بالمحافظة، هذا الضابط مخـالف للقـانون لأنه يخل بقاعدة الاختيار وهى عند التساوى فى الكفاية تـراعى الاقدمية ونتيجة لذلك يجب إلغاء قرار الترقية المطعون فيه إلغاء كلياً بالنسبة لجميع من رشحهم القرار لفساد الأساس الذى بنى عليه[1].

وأخـيراً وتأكـيداً لقضائها السابق فى هذا الخصوص ذهبت المحكمة الإداريـة العليا[2] إلى أنه لا يجوز لجهة الإدارة أن تشترط لترقية العامل بالاختـيار حصوله على مرتبة ممتاز فى تقرير الكفاية فى الخمس سنوات الأخـيرة لمخالفـة ذلك صراحة لما نص عليه القانون، كما لا يجوز لها حـرمان العـامل من حقه فى الترقية رغم توافر الشروط المقررة قانوناً بمقولـة عدم سبق ندبه إلى الوظيفة المرقى إليها أو إلى وظيفة مماثلة أو وظيفة قيادية لأن الندب من الإختصاص الإدارى التقديرى.

وخلاصـة ممـا تقدم، أن المحكمة قد اخضعت الضوابط التى تضعها جهة الإدارة للمفاضلة بين المرشحين لرقابتها وجعلت سلطة الإدارة مقيدة فـى هـذا الخصوص بالمبادئ العامة التى وضعتها المحكمة من عمومية الضـوابط وعلـم المرشحين بها وعدم مخالفتها لقواعد الترقية بالاختيار والـتى تدور حول ترقية الأقدم فى حالة التساوى فى الكفاية. وينبنى على ذلـك، أن المبادئ العامة المتقدمة، أصبحت بمثابة المبادئ الواجبة الاتباع عـند وضـع الإدارة لضـوابط المفاضلة بين المرشحين ومخالفتها ترتب عليها أن يكون القرار مخالفاً للقانون بمعناه الواسع ونظرا لخطورة الآثار

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٦٧٨/٣٦ق، جلسة ١٩٨٤/١١/١٨.

(٢) حكمها فى الطعن رقم ٣٣٠٥/٣١ق، جلسة ١٩٩٨/١/٣ (غير منشور) .

المترتبة على هذه المخالفة من إلغاء القرار المطعون فيه إلغاء مجرداً فإنه علـــى جهة الإدارة دائماً عند وضعها للضوابط أن تجعل عنصر الأقدمية أساســاً فى تلك الضوابط، وعمومية وتجريد هذه الضوابط وأنها لن تؤدى إلى إهدار حق الموظف الأقدم فى الترقية بالاختيار(١).

أثر الترقية :

تعتـــبر الترقية نافذة من تاريخ صدور القرار بها من السلطة المختصة بالتعيين. ويباشر الموظف أعباء الوظيفة الأعلى المرقى إليها فور اخطاره بالترقـــية إلا إذا كـــان هناك ظرف استثنائى بالوحدة التى يعمل بها تحول دون ذلـــك. ويســـتحق الموظـــف المرقى بداية مربوط الدرجة الوظيفية المـــرقى إلـــيها، أو علاواتها أيهما أكبر، وذلك اعتباراً من تاريخ صدور القرار ولا يؤثر ذلك على موعد استحقاق العلاوة الدورية.

---

(١) راجـــع فـــى هذا المعنى، د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص١٣٢ وما تلاها، وأيضاً راجـــع حكـــم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٧٠٢/٣٠ق، جلسة ١٩٨٨/١/٣، س٣٣، الجزء الأول، ص٥٥٠.

الفرع الخامس

الاجـــــــــازات

الأصـــل أن يتفرغ الموظف لأداء أعمال وظيفته وأن يكرس كل وقته لهـــا. إلا أن ذلـــك لا يعنى أن يكون العمل متصلاً دون انقطاع بما يفوق القـــدرة الانسانية. فالموظف فى حاجة للخلود والراحة لتجديد نشاطه. كما أن ظروفاً مرضية أو اجتماعية أو علمية تطرأ تجعله فى حاجة للحصول علـــى إجـــازة. والمصـــلحة العامة أيضاً تقتضى فى بعض الأحيان منح الموظف فترة من الراحة.

واتساقاً مع ما تقدم، راعى المشرع فى قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الاعتبارات التى تقدم ذكرها ونص على أنواع عديدة من الإجازات التى يجوز للموظف التمتع بها.

قســـم القانون الإجازات إلى أنواع، أهمها: الاجازة العارضة الاعتيادية أو الســـنوية، الاجازة المرضية، الاجازات الخاصة، الاجازات والعطلات الرسمية.

ونبين أنواع الاجازات التى قررها القانون على الترتيب الآتى :

(أ) الاجازة العارضة :

" يســـتحق العامل اجازة عارضة بأجر لمدة سبعة أيام فى السنة وذلك لسبب طارئ يتعذر معه الحصول على أية اجازة أخرى[1]".

وهـــذه الاجازة مقررة لمواجهة الظروف الطارئة أو العارضة التى قـ

---

(١) راجع المادة ٦٤ من القانون.

تلحق الموظف، ولا يستطيع ازاءها إبلاغ رؤسائه مسبقاً للحصول على اجازة من نوع آخر، ومدة هذه الاجازة سبعة أيام فى السنة.

والظروف الطارئة أو العارضة هى التى لا يستطيع العامل معه الاستئذان مقدما للغياب كحالة مرض العامل فجأة أو وفاة الأب أو الأم أو مرضهم، أما إذا كان لدى الموظف فسحة من الوقت يستطيع معها الحصول على إذن سابق بالغياب، فإنه لا يمكن اعتبار غيابه دون إذن فى هذه الحالة اجازة عارضة، بل أن لجهة الإدارة أن تعتبر هذا الغياب انقطاعاً من العمل بدون إذن مما يعد إخلالاً من الموظف بواجبات وظيفته ومبرراً لمساءلته تأديبياً[1].

وهذه الاجازة تنفرد بخاصتين :

(١) أن الموظف يتقدم بالموافقة على الاجازة العارضة بعد الحصول عليها.

(٢) أن سلطة الإدارة بشأنها مقيدة، فهى لا تملك إلا الموافقة على الطلب ما دام أن الموظف لم يتجاوز الأيام السبعة.

ولم يقيد القانون الاجازة العارضة بقيود تجعلها لمدى يوم أو يومين فى المرة الواحدة، أو تحرم اتصالها بالاجازة الاعتيادية أو باجازة من أى نوع آخر، فلا مفر من القول أن هذه السبعة أيام مدة الاجازة العارضة يمكن أن تستنفذ فى عدة مرات أو فى مرة واحدة، فقد أراد المشرع أن يجئ النص مطلقاً من مثل هذه القيود السابقة، فلا مفر من إحترام إرادته[2].

---

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٩٦٥/١/٩. المجموعة س١٠، ص٣٠٢.

(٢) راجع : د. مصطفى أبو زيد فهمى. مرجع سابق، ص٥٢٩.

(ب) الاجازة الاعتيادية أو السنوية :

وهـــى الاجــازة التى تتقرر سنوياً للموظف، دون مساس بأجره عنها ومدتها تتفاوت وفق مدة خدمة الموظف فى وظيفته.

ويستحق العامل اجازة اعتيادية سنوية بأجر كامل لا يدخل فى حسابها أيــام عطلات الأعياد والمناسبات فيما عدا العطلات الاسبوعية وذلك على النحو الآتى:

١ – ١٥ يومــا فى السنة الأولى وذلك بعد مضى ستة أشهر من تاريخ استلام العمل .

٢ – ٢١ يوماً لمن أمضى سنة كاملة.

٣ – ٣٠ يوما لمن أمضى عشر سنوات فى الخدمة .

٤ – ٤٥ يوما لمن تجاوز سنه الخمسين .

وبالنسبة لمن يعملون فى المناطق النائية أو خارج الدولة في أحد فروع الجهــات الإداريـــة الوطنية يجوز منحهم خمسة عشر يوماً إضافية علاوة علـــى المـــدد السابقة. ويتقرر ذلك بمقتضى قرار من لجنة شئون الخدمة المدنية[١].

وقــد تــرك الشــارع للسلطة المختصة تحديد مواعيد الاجازة السنوية حســب مقتضيات العمل وظروفه ومن ثم لا يجوز تقصيرها أو تأجيلها أو قطعها إلا لأسباب قوية تقتضيها مصلحة العمل. ويجب فى جميع الأحوال أن يحصل العامل على اجازة سنوية قدرها ستة أيام متصلة على الأقل.

---

(١) راجـع قرار لجنة شئون الخدمة المدنية رقم ٢ لسنة ١٩٧٩ الصادر فى ١٩٧٩/٥/٢٨ بشأن زيادة مدة الاجازة الاعتيادية للعاملين المشار إليهم فى المتن .

(ج) الاجازة المرضيـــــة :

الاجازة المرضية حق للموظف لا يجوز حرمانه منه. وقد نص القانون أن يستحق العامل كل ثلاث سنوات تقضى فى الخدمة اجازة مرضية تمنح بقرار من المجلس الطبى المختص فى الحدود التالية :

١ – ثلاثة أشهر بأجر كامل .

٢ – ستة أيام بأجر يعادل ٧٥% من أجره الأساسى .

٣ – ستة أيام بأجر يعادل ٥٠% من أجره الأساسى، ٧٥% من الأجر الأساسى لمن يجاوز سن الخمسين .

٤ – ثلاثة أشهر أخرى بدون مرتب إذا قررت الهيئة الطبية المختصة احتمال شفائه .

٥ – إذا كـــان الموظـــف مصابا بمرض يحتاج الشفاء منه إلى علاج طويـــل يجـــوز مـــنحه ســـتة أشهر أخرى بدون أجر بقرار من السلطة المختصـــة، وبموافقـــة الهيـــئة الطبية المختصة التى تحدد الأمراض التى يحتاج الشفاء منها فترة زمنية طويلة .

والاجازات المرضية عموما تتقرر بقرار من الهيئة الطبية المختصة.

ويجـــوز للســـلطات المختصـــة بمراعاة الحد الأقصى لمجموع المدد المشـــار إلـــيها فـــى هذه المادة (أى المادة ٦٦) أن تقرر زيادة المدد التى يحصـــل فيها العامل على اجازة مرضية بأجر مخفض، كما يجوز لها أن تقرر منحه تلك الاجازة بأجر كامل.

٦ – إذا كـــان الموظـــف مريضاً بأحد الأمراض المزمنة التى يصدر بتحديدها قرار من وزير الصحة بناء على موافقة الإدارة العامة للمجالس الطبـــية اجازة استثنائية بأجر كامل إلى أن يشفى أو تستقر حالته استقراراً

يمكنه من العودة إلى العمل أو يتبين عجزه عجزاً كاملاً ، وفى هذه الحالة الأخـيرة يظـل العـامل فـى اجازة مرضية بأجر كامل حتى بلوغه سن الإحالة إلى المعاش[1].

٧ – إذا كـان المرض بسبب العمل أو أثنائه أى أصيب إصابة عمل، فـإن الموظـف يسـتحق اجازة طوال مدة علاجه والتى يقررها المجلس الطـبى مـع مراعاة أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ المتعلق بالتأمين الاجتماعى فيما يتعلق بتحديد اصابة العمل والتعويض المستحق.

ومدة الاجازة المرضية تحتسب كل فترة زمنية مدتها ثلاث سنوات فإذا انقضـت هذه الفترة دون أن يقوم الموظف باجازته أو لم يستخدمها كلية، سقط حقه فى باقى المدة.

وفى جميع الأحوال يجب على الموظف المريض أن يخطر جهة العمل خـلال ٢٤ سـاعة مـن تخلفه عن العمل ما لم يكن قد وجد لديه ظروف قاهرة حالت دون ذلك .

ومن الملاحظ أنه على عكس الاجازة الاعتيادية التى تتمتع الإدارة فى مـنحها بسـلطة تقديرية حسب مقتضيات العمل وبما لا يمس حسن سير وانطـراد المرفق العام، فإن الاجازة المرضية حق للعامل لا يمكن حرمانه منها وله حق كذلك فى طلب تحويل الاجازة المرضية إلى اجازة اعتيادية، لأن للعـامل مصلحة كبرى فى ذلك، فالاجازة الاعتيادية[1] تتقرر له بأجر كـامل يضـم أجـره الأساسـى والمكافآت والبدلات فى حين أن الاجازة المرضـية حـتى ولـو كانت بأجر يقتصر على الأجر الأساسى فقط مع

---

[1] المادة ٦٦ مكرر من القانون والتى اضيفت بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣.

[1] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٩٥٩/٦/٦ ، المجموعة س٤ ، ص١٤٣٥.

ملاحظة أن العامل يستطيع فى هذه الحالة (حالة تحويل الاجازة إلى اجازة اعتيادية) أن يستهلك من رصيد اجازته الاعتيادية أكثر من ستين يوماً فى السنة على خلاف إنه عند حصول العامل على اجازة اعتيادية تضاف إلى اجازته الاعتيادية الأصلية من رصيد اجازته الاعتيادية حيث لا يجوز أن يزيد ذلك على ستين يوما، فالوضع مختلف فى كلتا الحالتين، حيث تطلب الاجـــازة فـــى الحالة الأولى تحت الحاح ضرورة شاقة تتمثل فى مرض مثبـــت بقرار من القومسيون الطبى، بينما تطلب الاجازة فى الحالة الثانية للسياحة والراحة والمتعة[٢].

ومـــع ذلـــك فـــإن تمـــارض العامل يعتبر إخلالا بواجبات الوظيفة – يعرضه لتوقيع الجزاءات التأديبية عليه– وإذا رغب العامل المريض فى إنهـــاء اجازتـــه والعودة لعمله وجب أن يقدم بذلك طلباً كتابيا وأن يوافق المجلـــس الطبى على ذلك[١]، وذلك للتأكد من صلاحية العامل للعمل بعد شفائه.

ويلاحـــظ أن الاجـــازة المرضـــية يجوز أن تتصل بأى نوع أخر من الاجـــازات، حيث أن القانون لم يحرم مثل هذا الاتصال، ولذلك يمكن أن تتصـــل الاجازة المرضية بالاجازة الاعتيادية، فقد يفاجئ المرض موظفا فى أواخر اجازته الاعتيادية، فتأتى الاجازة المرضية تالية وملاصقة لها، وقـــد يؤثر الموظف أن يقوم فى أواخر مرضه باجازته الاعتيادية ليمضى فيها فترة نقاهته[٢].

ويلاحـــظ أخـــيراً أن الاجـــازة المرضية يمكن أن تمنح أيضا للعاملين

---

(٢) فى نفس المعنى راجع: د. مصطفى أبو زيد فهمى، مرجع سباق، ص٥٣٣.

(١) راجع المادة ٦٧ من القانون .

(٢) راجع : د. مصطفى أبو زيد فهمى، مرجع سابق، ص٥٣٣.

المعينيـن تحـت الاختبار فى الستة شهور الأولى – تاريخ تسلمهم العمل علـى عكـس الحـال بالنسـبة للاجازة الاعتيادية والتى لا يجوز لهؤلاء العاملين الحصول عليها خلال فترة الاختبار، فالمرض ليس متعة أو نزهة أو راحـة يجوز حرمان العامل منها فيتحمل الحرمان، بل إنه ألم أو خطر أو معانـاة يثبـت بقـرار من المجلس الطبى المختص، ويجب أن يراجه بالاجـازة والعلاج ومن هنا فإن العامل الموضوع تحت الاختبار يمكن أن تمـنح له اجازة مرضية خلال مدة الستة شهور التالية لتسلمه العمل رغم عـدم جـواز حصوله على اجازة اعتيادية خلال هذه المدة، ونفس الحكم يجب أن يسرى على الاجازة العارضة، حيث يمكن أن تمنح للعامل تحت الاختبـار فـى الشـهور الستة الأولى ، ذلك لأنها تقوم على سبب طارئ يـتعذر معه الحصول على اجازة اخرى، وهذا السبب الطارئ كما يداهم العامل القديم يمكن أن يداهم العامل تحت الاختبار[1].

(د) الاجازات الخاصة بأجر كامل :

وهذه الاجازة تختلف عن الأنواع السابقة لأنها لا تتقرر لكل الموظفين بصـفة عامة، وإنما لمن يتواجد منهم فى ظرف خاص حدده القانون على الوجه التالى[2]:

(١) اجازة أداء فريضة الحج :

يستحق العامل اجازة لمدة شهر لمرة واحدة طوال حياته الوظيفية وذلك لأداء فريضـة الحج، ولا يجوز الحصول عليها فى غير أوقات الحج حتى ولو كان لغرض أداء واجب دينى أقل كالعمرة، فإذا أراد العامل أن يؤدى

---

(١) راجع : د. مصطفى أبو زيد فهمى، المرجع السابق، ص٥٢٣ وما تلاها.

(٢) راجع المادة ٧١ من القانون.

العمرة أو الحج لمرة ثانية أو ثالثة فسبيله إلى ذلك الاجازات الأخرى مثل الاجازة الاعتيادية.

(٢) اجازة للعاملة فى حالة الوضع :

تستحق العاملة اجازة وضع لمدة ثلاثة أشهر بعد الوضع، فإذا اضطرتها ظروفها الصحية إلى التغيب قبل وقت الوضع، كان لها الالتجاء إلى الاجازات الأخرى كالاجازة الاعتيادية، ولا يسمح القانون باجازة الوضع إلا ثلاث مرات طوال مدة الخدمة.

(٣) اجازة للعامل المخالط لمريض بمرض معد :

إذا خالط العامل مريض بمرض معد كان له أن يلجأ إلى المجلس الطبى المختص ليقرر له اجازة تمنعه من الحضور إلى مكان العمل ونقل العدوى إلى زملائه والأفراد المتعاملين مع المرفق الذى يعمل فيه، كما أن الرئيس الإدارى يستطيع أن يتخذ مثل هذه الخطوة، فإذا ثبت للمجلس الطبى المختص أن المرض معد وأن مخالطة العامل للمريض المعدى مخالطة قريبة فإنه يقرر الاجازة للعامل المخالط للمدة التى يراها ضرورية، ولما كان هذا العامل لم يرتكب خطأ يسأل عنه لكونه قد وضع فى مكانه هذا كرها، فإن القانون قد قرر له هذه الاجازة بمرتب كامل.

(٤) اجازة للعامل الذى يصاب بإصابة عمل :

يستحق العامل الذى يصاب بإصابة عمل اجازة بمرتب كامل طوال المدة التى يقررها المجلس الطبى المختص لعلاجه، ويحدد قانون التأمين الاجتماعى رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ والقوانين المعدلة له المقصود بإصابة العمل والتعويض المستحق عنها للعامل.

(هـ) الاجازات الخاصة بدون مرتب :

يستحق العامل اجازة خاصة بدون مرتب فى الحالات التالية :

(١) يمنح الزوج أو الزوجة إذا رخص لأحدهما بالسفر لمدة ستة أشهر علـى الأقل اجازة بدون مرتب ولا يجوز أن تجاوز هذه الاجازة مدة بقاء الـزوج فـى الخـارج، كما لا يجوز أن تتصل هذه الاجازة بإعارة إلى الخـارج ويتعين على الجهة الإدارية أن تستجيب لطلب الزوج أو الزوجة فى جميع الأحوال[١].

(٢) يجـوز للسلطة المختصة منح العامل اجازة بدون مرتب للأسباب التى يبديها العامل وتقدرها السلطة المختصة ووفقا للقواعد التى تتبعها[٢].

ومـن الأسباب التى تبرر الحصول على هذه الاجازة الرغبة فى العمل لـدى جهـة معينة والاجازات الدراسية التى يحصل عليها العامل ليتفرغ لبعض الدراسات فى الداخل أو الخارج أو للحصول على درجة علمية فى الداخـل أو الخـارج للبحث عن فرص عمل أفضل أو للسياحة، وللسلطة المختصـة بالنسـبة لهـذا النوع من الاجازات سلطة تقديرية فى الموافقة عليها وتحديدها أو رفضها حسب جدية الأسباب التى يبديها العامل وحسب القواعـد الـتى استقرت عليها السلطة المختصة فى هذا الشأن ومقتضيات الصالح العام.

ويلاحظ أن هذه الاجازة تحول دون ترقية العامل إلى درجات الوظائف العليا إلا بعد عودته من الاجازة كما لا يجوز الترخيص بهذا الاجازة لمن

---

[١] راجع المادة ١/٦٩ من القانون .

[٢] راجع المادة ٢/٦٩ من القانون .

يشـــغل إحـــدى تلك الوظائف قبل مضى سنة على الأقل من تاريخ شغله لهـــا[1]، وفـــى غير حالة الترقية لدرجات الوظائف العليا لا تجوز ترقية العامل الذى تجاوز مدة اجازته أربع سنوات متصلة، وتعتبر المدة متصلة إذا تتابعـــت أو فصـــل بيـــنها فاصل زمنى يقل عن سنة، وتحدد أقدمية العامل عند عودته من الاجازة التى تجاوز مدتها أربع سنوات على أساس أن يوضـــع أمامه عدد من العاملين مماثل للعدد الذى كان يسبقه فى نهاية مدة الأربع سنوات أو جميع العاملين الشاغلين لدرجة الوظيفة عند عودته أيهما أقل[2].

(٣) يجـــوز للســـلطة المختصة منح العامل المنتسب لإحدى الكليات أو المعاهد العليا اجازة بدون مرتب عن أيام الامتحان[3].

ويلاحـــظ أن الموافقة على هذه الاجازة جوازيه للسلطة المختصة، ولقد كـــان مـــن الأفضل جعل هذه الموافقة وجوبية حرصباً على رفع المستوى العلمـــى والثقافى للعاملين الحاصلين على مؤهلات متوسطة وتحفيزاً لهم علـــى الحصـــول علـــى مؤهلات دراسية أعلى، كما أنه كان من الأفضل كذلـــك منح العامل فى هذه الحالة اجازة بمرتب طالما أن دراسته بالجامعة أو المعاهد العليا متفقة مع عمله مما ينعكس أثره بالتالى على رفع مستوى العامل وكفاءته فى الأداء الوظيفى خاصة وأن مدة الاجازة مقصورة على أيام الامتحان.

(٤) تســـتحق العاملة اجازة بدون أجر لرعاية طفلها وذلك بحد أقصى

---

[1] استبدلت هذه الفقرة إلى البند ٢ من المادة ٦٩ من القانون بموجب المادة الثالثة من القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٨١ بشأن تعديل بعض أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة.

[2] راجع : د. مصطفى أبو زيد فهمى، المرجع السابق، ص٥٣٦ وما تلاها.

[3] راجع المادة ٣/٦٩ من القانون .

عامين فى المرة الواحدة ولثلاث مرات طوال حياتها الوظيفية[1].

ولا يشترط حد أقصى لسن الطفل ودائما يتحدد فى ضوء حالة وظروف الأم وحالة الطفل وحاجته إليها. ويرجع فى تقرير منح تلك الاجازة لظروف الطفل ومدى حاجته إليها. والمقصود بالمرة الواحدة كل اجازة وليس كل طفل غير الآخر فيجوز أن تتعدد لذات الطفل عند قيام الحاجة التى تقررها الأم مع مراعاة الحد الأقصى الذى قرره القانون .

(و) الترخيص للعاملة بالعمل نصف أيام العمل الرسمية بنصف أجر :

يجوز للسلطة المختصة وفقا للقواعد التى تضعها الترخيص للعاملة بأن تعمل نصف أيام العمل الرسمية وذلك مقابل نصف الأجر المستحق لها، وتستحق فى هذه الحالة نصف الاجازات الاعتيادية والمرضية المقررة لها وتسرى عليها أحكام هذا القانون فيما عدا ذلك ، واستثناء من حكم المادة ١٢٥ من قانون التأمين الاجتماعى والقوانين المعدلة له تؤدى الاشتراكات المستحقة وفق أحكام هذا القانون من الأجر المخفض على أساس الأجر الكامل وتدخل المدة بالكامل ضمن مدة اشتراكها فى النظام المذكور[1].

(ز) اجازات الأعياد والمناسبات :

للموظف الحق فى اجازة بأجر كامل فى أيام العطلات، الأعياد والمناسبات الرسمية التى تحدد بقرار يصدر من رئيس مجلس الوزراء، ويجوز تشغيل العامل فى هذه العطلات بأجر مضاعف إذا اقتضت الضرورة ذلك (مثل العاملين فى المرافق التى تعمل باستمرار كالمستشفيات ووسائل النقل ومقاومة الحريق) أو أن يمنح أياما عوضا

---

(1) راجع المادة ٧٠/١ من القانون .

(1) راجع المادة ٧٢ من القانون .

عنها، وتسري بالنسبة للأعياد الدينية لغير المسلمين أحكام قرار مجلس الوزراء الصادر في هذا الشأن[٢].

ومما يجدر الاشارة إليه، في هذا الصدد، أن المشرع نص في المادة ٧٣ من القانون على أنه لا يستحق المجند والمستبقى والمستدعى للاحتياط اجازة من أى نوع مما سبق طوال مدة وجوده بالقوات المسلحة.

وأخيراً، وتحقيقاً للهدف المقصود من منح الاجازة السنوية وغيرها من الاجازات، فإنه لا يجوز للموظف أن يعمل بأجر أو بدون أجر لدى الغير أثناء اجازته المقررة. فإذا ثبت اشتغاله لحساب جهة أخرى كان للجهة التي يتبعها أن تحرمه من أجره عن مدة الاجازة أو أن تسترد ما دفعته إليه من أجر مع عدم الاخلال بحق الإدارة في مجازاته تأديبياً. وفي حساب مدد الأجازات المختلفة أيضاً تتخذ السنة الميلادية من أول يناير إلى آخر ديسمبر أساساً لحسابها .

---

[٢] راجع المادة ٦٣ من القانون، وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٨٢ لسنة ١٩٨٢.

المطلب الثانى

واجبـــات العامليـــن

القـــاعدة المسلم بها، أن كل حق يقابله واجب. وإذا كان الموظف العام يتمتع بالعديد من الحقوق التى أشرنا إليها، فأنه وبالمقابل يخضع لواجبات يلـــتزم بهـــا حفاظاً على المصلحة العامة وضمانا لاستمرار سير المرافق العامة ورعاية حقوق المواطنين.

ومـــنطق واجبات الموظفين، يقوم على قاعدة أساسية مقتضاها أن ينفذ كـــل موظـــف مـــا يتتضيه واجب منصبه وان يجانب كل ما يعارض هذا النص سواء نص على ذلك تفصيلياً فى القانون أو لم ينص .

وتـــتفرع تلـــك الواجـــبات إلى واجبات إيجابية تقوم على أداء العاملين أعمـــال وظـــائفهم بالأمانة والدقة والحيدة وأن يكون سلوكهم فى مزاولة واجـــبات وظـــائفهم بعيداً عن الشبهات. وأخرى واجبات سلبية، وهى تلك يمتنع على الموظف القيام بها[1].

ونتناول واجبات العاملين على التقسيم الآتى:

الفرع الأول : الواجبات الإيجابية .

الفرع الثانى : الواجبات السلبية .

---

(1) راجع : د. فؤاد العطار، مرجع سابق، ص٤٦٨ وما تلاها.

الفرع الأول
الواجبـــات الإيجابيـــة

حـــددت المـــادة ٧٦ من قانون العاملين المدنيين بالدولة الواجبات التى يلتزم العامل بإتباعها. ونتناول تلك الواجبات على التفصيل الآتى:

أولاً : أداء الواجـبات الوظيفـ ية فــى الأوضـــاع التى يحددها القانون

تـــنص المـــادة ٧٦ من القانون على أنه يجب على العامل " أن يؤدى العمـــل المـــنوط به بنفسه بدقة وأمانة، وأن يخصص وقت العمل الرسمى لأداء واجـبات وظيفـــته، ويجـــوز تكليف العاملين بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك .

ويؤخذ من هذا النص العناصر التالية :

(أ) يجـــب على الموظف أن يؤدى العمل المنوط به بنفسه بدقة وبامانة وليس له أن يوكل غيره فى ذلك إلا فى الحدود التى يسمح بها القانون.

مـــؤدى ذلـــك، أنه ليس للموظف أن يحل أو يوكل أو ينيب أو يفوض غـــيره بغـــير سند من القانون في كل أو بعض الاختصاصات المنوطة به وإلا كـــان تصـــرفه بـــاطلاً والقرارات الصادرة من الغير بناء على هذه الحلـــول أو الوكالـــة أو الإنابـــة أو الـــتفويض باطلة بدورها لعيب عدم الاختصاص.

ويجـب على الموظف أن يقوم بالعمل المكلف به بدقة وأمانة وأن يبذل فـيه كـل طاقـته مراعياً في ذلك مصلحة الإدارة كما لو كانت مصلحته الخاصة. وأن يراعي القواعد الفنية واللازمة لحسن سير العمل.

وهذه الدقة وتلك الأمانة تقتضي من الموظف أن يتخذ من العمل موقفا إيجابـياً. ويجب أن يقوم به دون أن يطلبه منه أحد ما دام يدخل في إطار اختصاصه.

وينبـني على ذلك ، أنه لا يقبل من الموظف إهمال أو تقصير في أداء مهـام وظيفته، بل يجب أن يؤديها بدقة بمعيار الرجل الحريص ولذلك لا يـرفع مسـئوليته الـتذرع بعدم وجود تعليمات أو عدم العلم بها أو بكثرة العمـل أو بحداثـة عهده بالعمل، وإن كان ذلك يخفف من مسئوليته. كما يقتضـي هـذا الواجـب كذلـك أن يستمر العامل الموظف في أداء مهام الوظـيفة عـند تقديـم استقالته حتى يخطر بقبول استقالته أو تمضي مدة ثلاثـون يومـاً من تاريخ تقديمها دون صدور رد من الإدارة حيث يكون ذلك بمثابة قبول حكمي للاستقالة.

(ب) يجب على الموظف العام أن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته.

ومـؤدى ذلـك أن الموظف يلتزم بأوقات العمل الرسمية. على أنه لا يكفـي أن يتواجد الموظف في مقر عمله في هذه المواعيد دون أن يؤدى عمـلاً مـا أو أن يؤدى فيها قدراً يسيراً من العمل، بل أنه مكلف بانجاز القـدر مـن العمل المطلوب منه أداؤه في الوقت المخصص لذلك. فإذا لم يـؤد عملاً ما أو لم ينجز القدر من العمل المنوط إنجازه كان مقصراً في

واجبات وظيفته، وحق للرئيس إلزامه بأن يقوم فى غير أوقات العمل الرسمية بما لم يؤده أو لم يتم إنجازه دون أن يعتبر هذا تكليفاً له بعمل إضافى، ودون أن يستحق عن ذلك مكافأة[1].

ويجوز أن يكلف الموظف بالعمل فى غير الأوقات الرسمية المحددة سلفاً إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك. على أن يقابل ذلك حق الشخص فى الحصول على أجر إضافى فى مقابل الساعات التى يعملها وتزيد عن ساعات العمل المحددة.

ولا شك أن تحديد أوقات العمل الرسمية لا تعنى أن باقى وقت العامل ملكاً له يستغله كما يشاء، بل إنه محظور عليه أن يؤدى للغير أعمالاً بمرتب أو بمكافأة ولو فى غير أوقات العمل الرسمية إلا إذا خوله القانون ذلك صراحة مثل أعمال القوامة والوصاية والوكالة للأقارب حتى الدرجة الرابعة نظراً للطابع العائلى الذى تتسم به ومثل أعمال الحراسة على الأموال التى يكون شريكا فيها أو صاحب مصلحة فيها أو مملوكة لمن تربطه صلة القربى أو النسب لغاية الدرجة الرابعة بشرط اخطار جهة الإدارة[2]. ومثل السماح لأساتذة القانون بالجامعات بالعمل بالمحاماة ولأساتذة الطب بالجامعات بمزاولة مهنتهم فى عياداتهم الخاصة، وذلك فى غير أوقات العمل الرسمية، كما أنه محظور عليه القيام بالأعمال التجارية حظراً مطلقاً أو القيام بالأعمال التجارية إلا إذا أذنت له الإدارة فى ذلك فى غير أوقات العمل الرسمية وبشرط ألا يؤدى ذلك إلى اشتغاله بالتجارة.

---

(1) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ٢٧ نوفمبر ١٩٩٥، المجموعة س١، ص١٨٦.

(2) راجع المادة ١٢/٧٧ من القانون .

ويحظر على الموظف أن يجمع بين وظيفته وبين أى عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان من شأن ذلك الإضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها[1]، كما يحظر عليه كذلك الجمع بين وظيفتين مقررتين فى الهياكل الإدارية لجهتين إدارتين إلا إذا أجاز القانون ذلك مثل السماح لأعضاء الهيئات القضائية بأعمال الاستشارات والمساعدات القانونية للوزارات و المصالح العامة ووحدات الإدارة المحلية.

(ج) ولا يقتصر واجب الموظف فى أداء العمل المختص به فحسب، بل يجب أن يتعاون مع رؤسائه ومرءوسيه وزملائه فى العمل. وهذا التعاون يبدو فى جانبين : أولهما عدم قيام الموظف بأى عمل من شأنه أن يحول دون أداء باقى زملائه للعمل، كاخفاء بيانات أو معلومات عنهم من شأنها عدم إمكانية تنفيذ العمل على نحو سليم .

وثانيهما : تقديم ما لديه من خبرة ومعلومات تساعد على القيام بالعمل بكفاءة وفاعلية. ويبدو التعاون فى صورة أكثر وضوحاً بالنسبة لبعض الأعمال الاستثنائية التى لا يختص بها موظف واحد. فواجب الموظف التعاون مع الجميع فى الوحدة الإدارية من أجل تنفيذ الخدمات المطلوبة وإلا جاز مسائلته تأديبياً.

(د) يجب على الموظف العام أن يقيم فى الجهة التى بها مقر وظيفته. وللإدارة بمقتضى سلطتها التقديرية أن تنقل الموظف من مكان إلى آخر دون أن يكون له أن يتمسك بمكان معين. وهذا ما يعرف بالنقل المكانى

---

(1) راجع المادة ١١/٧٧ من القانون .

ولهـــا كذلـــك أن تنقله من وظيفة إلى أخرى فى نفس وحدته أو فى وحدة أخـــرى وهـــذا هو النقل النوعى - كما يجب على الموظف أن ينفذ قرار ندبـــه أو إعارته، حيث يجوز للإدارة ندب الموظف لكل الوقت أو بعضه للقـــيام بمهام وظيفة أخرى فى درجة وظيفته أو وظيفة تعلوها مباشرة في نفـــس وحدتـــه أو فـــى وحـــدة أخرى إذا كانت حاجة العمل فى الوظيفة الأصـــلية تســـمح بذلك[1]. دون حاجة إلى موافقته ولو إلى مكان أبعد من مقـــر عملـــه الأصـــلى، كما أنه يجوز للإدارة إعارة الموظف للعمل فى الداخل أو الخارج بعد موافقة العامل كتابة[2].

ثانياً : المحافظة على كرامة الوظيفة

مـــن المسلم أن من حق الموظف أن يعيش حياته الخاصة، إلا أن عليه أن يتجنب حتى فى تصرفاته فى حياته الخاصة كل مسلك شائن يكون من شأنه الإخلال بكرامة وظيفته ووقارها. ذلك أن الحياة الخاصة للموظف قد تـــنعكس علـــى الوظيفة وتؤثر عليها ولذا أوجب القانون على العامل " أن يحـــافظ علـــى كـــرامة وظيفته طبقاً للعرف العام وأن يسلك فى تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب " (م٧٦/٣) .

ويلـــتزم الموظف العام دائما بالبعد عن مواطن الشبهات ويلتزم بحسن السيرة والأخلاق فى حياته لأن حياة الإنسان الخاصة تنعكس بلا شـــك -علـــى العمل الوظيفى. فلا تقتصر مسئولية الموظف- كما تقول المحكمة

---

(1) راجع المادة ٥٦ د من القانون .

(2) راجع المادة ٥٨ من القانون .

الإداريــة العليا[٢] -عما يرتكبه من أعمال فى مباشرته لوظيفته الرسمية، بـل إنه قد يسأل كذلك تأديبياً عما يصدر منه خارج نطاق عمله وبوصفه فـرداً مـن الناس فهو مطالب على الدوام بالحرص على اعتبار الوظيفة الـتى ينـتمى إليها حتى ولو كان بعيداً عن نطاق أعمالها. ولا يجوز أن تصدر منه ما يمكن أن يعتبر مناقضاً للثقة الواجبة فيه والاحترام المطلوب له والذى هو عدته فى التمكن لسلطة الإدارة وبث هيبتها فى النفوس. وقد أكـدت ذات المحكمة هذا الاتجاه فى حكم آخر[١]، أو ذكرت أنه "لا يسوغ للموظـف العـام، ولو كان خارج نطاق الوظيفة، أن ينسى أو يتناسى أنه موظف تحوطه سمعة الدولة وترفرف عليه مثلها. والكثير من التصرفات الخاصـة للموظف قد تؤثر تأثيراً بليغا فى حسن سير المرافق وسلامتها، فعليه أن يتجنب كل ما قد يكون من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة واعتبار الـناس لهـا وعلـيه أن يـتفادى الأفعال الشائنة التى تعيبه فتمس الجهاز الإدارى الـذى ينتسب إليه. وفى ضوء ذلك، فإن الموظف العام يجب أن يكـون سـلوكه فى داخل العمل وخارجه يتفق والاحترام الواجب للوظيفة الـتى يشغلها. ولا شك أن هذا الالتزام مرن ويختلف من وظيفة لأخرى، فمـا يعد خروجا على كرامة الوظيفة بالنسبة للقاضى أو المدرس أو استاذ الجامعة لا يعد كذلك بالنسبة لعامل بسيط.

كمـا يخـتلف من مكان لآخر فما قد يعد خروجا على كرامة الوظيفة بالنسبة لمن يعمل فى إحدى القرى أو المدن الصغيرة لا يعد كذلك بالنسبة

---

(٢) راجـع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى الطعن رقم ٢٣٩/٥ق، جلسة ١٩٦١/٥/٢٠، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ٨، ص٢٨٦ وما تلاها.

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٩٦٥/٥/٢٢، المجموعة س١٠، ص١٤٢٣.

لمن يعمل فى العواصم وكبريات المدن. وأيضاً يختلف من عصر لآخر فما قد يعد خروجا على كرامة الوظيفة فى عصر من العصور قد لا يعد كذلك فى وقت لاحق.

ثالثاً : واجب الطاعة

تتدرج الوظائف فى الهيكل الإدارى تدرجاً رئاسيا، ومقتضاه يخضع الموظف الأدنى درجة للموظف الأعلى درجة، وهذا التدرج الرئاسى ينطوى على الاعتراف للرئيس الإدارى بسلطة الرقابة على المرءوس. وهذه السلطة تسمى السلطة الرئاسية. وتتبدى فى شكل رقابة تزاول على أعمال المرءوس، والتى بناء عليها يملك الرئيس أن يوجه المرءوس فى أداء واجبه، وأن يلغى أو يعدل أعماله إذا رأى أنها مخالفة للقانون أو غير ملائمة، وعلى المرءوس أن يطع أمر رئيسه مع ملاحظة أن طاعة المرءوس الأقل درجة لا تكون إلا لرؤسائه التابعين لنفس المصلحة التى يعمل فيها لا لمصلحة أخرى[1]. كما أنه يلتزم بطاعة أمر رئيسه المباشر وغير المباشر ولا يلتزم تنفيذ أمر صادر إليه من شخص لا تربطه به صلة رئاسية مباشرة أو غير مباشرة حتى ولو كان أعلى منه درجة فى السلم الإدارى.

ولا شك أن واجب طاعة المرءوس لرئيسه الإدارى ينبع من طبيعة الأشياء ويبرره ما يجب أن يسود بين الموظفين من نظام، هذا النظام الذى غدا فى المجتمعات المتحضرة ضرورة أولية تقضى بأن يكون هناك من

---

(1) راجع : د. سليمان الطماوى، مرجع سابق، ص٥٣٨.

يقود ويصدر الأوامر ويسهر على حسن سير الجماعة البشرية[٢]، كما أن واجب الطاعة يستمد كيانه من طبيعة السلم الوظيفي ذاته، حيث أن قوانين الإدارة منوط تنفيذها بشخص عمالها، بمعنى أن القائم بالتنفيذ هو الموظف ذاتـه، وما لم يلتزم الموظف بالأمر الصادر إليه من رئيسه لأدي ذلك إلى تعـذر تنفـيذ القانون، ومن ناحية أخرى، أنه لو ترك أمر التنفيذ اختيارياً للمرءوس أو فتح القانون الباب أمام جدل المرءوسين ومساجلاتهم لشاعت الفوضى ولتعذر تطبيق قوانين السلطة الإدارية، ولذلك فإن واجب الطاعة يعد أهم الواجبات الوظيفة وهو الذي يحفظ للسلم الوظيفي قوامه[١].

وتوجـب الفقـرة الثامنة من المادة ٧٦ من قانون العاملين الجديد على العـامل :"أن يـنفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة، وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها. ويتحمل كل رئيس مسئولية الأوامر التي تصدر منه، كما يكون مسئولاً عن سير العمل في حدود اختصاصه.

فـالموظف يلـتزم باحـترام القانون، وفقاً لمبدأ الشرعية، كما يلتزم بطاعة أوامر الرؤساء. فما مدى هذا الالتزام وحدوده ؟

بـادئ ذي بـدء، أن الطاعة الواجبة على المرءوس قبل رئيسه -كما ذهبـت محكمة القضاء الإداري- لا تمنعه من إبداء رأيه ما دام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار وما تستوجبه علاقته برئيسه من إلتزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك، إذ الصراحة في إبداء الرأي فيما فيه وجـه المصـلحة العامة مطلوبة حتى لا تضيع تلك المصلحة في تلافيف

---

(٢) راجع : د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص٤٤٨ وما تلاها .

(١) راجع : د. ماهر عبد الهادي، المرجع السابق، ص١٥١.

المصانعة والرياء، ولا جناح عليه أن يختلف مع رئيسه فى وجهات النظر، إذ الحقيقة دائماً وليدة اختلاف الرأى.. وإنما ليس له أن يخالف ما استقر عليه رأى الرئيس نهائياً أو يقيم العراقيل فى سبيل تنفيذه، إذا أصبحت الطاعة واجبة بعد أن خرجت المسألة عن البحث إلى دور التنفيذ[1]. ولكن هل يلتزم المرءوس باطاعة أوامر الرئيس المخالفة للقوانين واللوائح ؟

انقسمت أراء الفقه فى هذا الشأن[2]:

(أ) فذهب رأى إلى أن المرءوس ملزم ككل مواطن باحترام القانون ومراعاة أحكامه. والأوامر الرئاسية يجب أن تكون فى فلك المشروعية، وإلا كان الموظف فى حل من التنفيذ، فمضمون هذا الالتزام هو الالتزام بطاعة القانون .

فهذا الرأى منتقد للأسباب الآتية[3]:

(١) أن تطبيق هذا الرأى يترتب عليه عدم سير المرافق بصفة دائمة، ذلك المبدأ القانونى الذى يسيطر على فكرة المرافق العامة. لأنه يجعل

---

(١) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ١٩٥٠/٦/٢١، المجموعة س٤، ص٩١١، وحكمها الصادر فى ١٩٥٣/٦/٢٤، المجموعة س٧، ص١٧٤٧.

(٢) راجع فى عرض هذه الآراء : د. سليمان الطماوى، مرجع سابق، ص٥٣٨، وما تلاها، وأيضاً د. مصطفى أبو زيد فهمى، مرجع سابق، ص٤٥٠ وما تلاها.

(٣) راجع فى هذا المعنى: د. عبد المجيد سليمان، د. محمد أنس جعفر، مرجع سابق، ص٥٣٥ وما تلاها .

المرعوس في كل حالة يبحث الأمر الصادر إليه، للوقوف على كونه مشروعاً وسليما في تطبيقه أم لا .

(٢) إن القانون -كما هو معلوم- يقتصر على تنظيم المسائل الهامة ولا يتدخل في التفاصيل التي يتركها للجهة الإدارية تنظمها بقرارات وأوامر تكون واجبة التنفيذ.

(٣) يتميز القانون الإداري بالسلطة التقديرية، تلك السلطة التي تترك مجالاً كبيراً للسلطة الإدارية في إتخاذ القرارات الإدارية خلافاً للسلطة المقيدة، ففي مثل هذه الحالات تكون سلطة الإدارة التقديرية منفصلة عن القانون. وبالتالي يظهر الالتزام بالطاعة كالتزام مستقل عن الخضوع لأوامر القانون والابتعاد عن نواهيه .

(٤) إن الصياغة الفنية والدقيقة للنصوص القانونية، قد لا يستطيع الكثير فهم فحواها، وبالتالي قد يحدث خلاف في التفسير، وهنا تظهر أهمية أوامر الرئيس الواجبة التنفيذ.

(ب) ذهب رأي ثان عكس الرأي الأول، إلى أن شريعة الموظف هي الطاعة ولو سمحنا له بمناقشة الأوامر الصادرة إليه لاختل نظام الإدارة.

(ج) وذهب رأي ثالث إلى أنه يجب النظر إلى نوع العمل الذي يشغله الموظف ودرجة عدم مشروعية الأمر المطلوب تنفيذه، فالطاعة المطلوبة من الجندي أكبر وأشد مما يتطلب من موظف مدني، كما أنه إذا كان الأصل هو وجوب احترام المرعوس لأوامر رئيسه حتى ولو كانت مخالفة للقانون، إلا أنه يجب ألا يصل الأمر بالمرعوس إلى حد ارتكاب جريمة يطلب منه اقترافها .

ومن رأينا –في هذا الشأن–. أنه لمعرفة مدى مسئولية المرءوس عن تنفيذ أوامر رئيسه ينبغي التفرقة بين المسئولية في المجال الجنائي والمدني وفي المجال الإداري.

ففي خصوص المسئوليتين المدنية والجنائية، فقد نظمها المشرع بحيث يلزم للإعفاء من المسئولية عن تنفيذ أوامر الرئيس الإداري أن يكون الموظف حسن النية وألا يكون وجه عدم المشروعية أو وجه التجريم ظاهرا واضحاً. وفي ذلك تقضي المادة (٢/١٦٧) مدني بأن " الموظف العام لا يكون مسئولا عن عمله الذي أضر بالغير إذا قام به تنفيذ لأمر صادر إليه من رئيس متى كانت طاعة هذا الأمر واجبة عليه، أو كان يعتقد أنها واجبة، وأثبت أنه كان يعتقد مشروعية العمل الذي وقع منه وكان اعتقاده مبيناً على أسباب معقولة وأنه راعى في عمله جانب الحيطة" .

كما تقضي المادة ٦٣ من قانون العقوبات بأنه لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف عام إذا أرتكب تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس وجبت عليه طاعته أو اعتقد أنها واجبة عليه. وقيدت رفع المسئولية الجنائية عما يرتكبه الموظف من جرائم –تنفيذاً لأمر صادر إليه أو تنفيذاً للقوانين واللوائح– بأن يثبت الموظف أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحري وأنه كان يعتقد مشروعيته وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة".

أما بالنسبة للمسئولية التأديبية، فإن القاعدة أن الموظف المرءوس يلتزم بتنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رئيسه دون أن يكون له سلطة التعقيب على مدى ملاءمتها بمعنى أن تقدير ما إذا كان الأمر الصادر إليه يحقق المصلحة العامة أو لا يحقق ذلك ليس من اختصاص المرءوس ولكنه من

اختصـــاص ومسئولية الرئيس الإدارى مصدر القرار. كما أن الموظـــف لا يملـــك تقديـــر مـــدى مشروعية الأمر الصادر إليه من رئيسه، غاية ما هنالك أن المشرع قد أوجب على المرءوس إذا قدر أن الأمر الصادر إليه مـــن رئيســـه، غير مشروع أن ينبه رئيسه ويلفت نظره كتابة إلى أن هذا الأمـــر غـــير مشـــروع، فـــإذا أصر الرئيس كتابة على أمر يلتزم عندئذ المـــرءوس بتنفـــيذ هـــذا الأمـــر غـــير المشروع، وفى هذه الحالة يعفى المـــرءوس مـــن الجـــزاء، ويتحمل الرئيس مصدر الأمر غير المشروع المسئولية وحده.

وهذا هو ما قضى به المشرع فى قانون العاملين المدنيين بالدولة حيث تـــنص المـــادة ٢/٧٨ علـــى أنه : "لا يعفى العامل من الجزاء (التأديبى) اســـتناداً إلـــى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كـــتابة علـــى المخالفة وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده".

وأخـــيراً لا يتعارض واجب الموظف العام فى طاعة رؤسائه مع حقه فـــى الشكوى أو التظلم حتى لو رفعت الشكوى أو التظليم إلى غير الرئيس المباشر، وذلك لأن حق الشكوى أو التظلم لا يبرر الامتناع عن تنفيذ أمر الرئـــيس، حيـــث يجب على الموظف أن يقوم بالتنفيذ أولاً ثم الشكوى أو الـــتظلم، فلا يجوز الامتناع عن التنفيذ انتظاراً لنتيجة البت فى الشكوى أو الـــتظلم، لأنـــه لا الشكوى ولا التظلم ولا حتى الطعن فى القرار بالإلغاء يوقـــف التنفـــيذ ما لم يستصدر صاحب الشأن حكما قضائيا موقف للتنفيذ، كمـــا أن حق الشكوى لا يجوز أن يمتد إلى التشهير بالرؤساء، وإلا أعتبر

ذلك خطأ وظيفياً ولو ثبت صحة الشكوى، فالموظف له أن يشكو ولكن بلا تجريح للرؤساء.

وترتيباً على ذلك، إذا كان واجب طاعة أوامر الرؤساء أمر منطقى تقتضيه السلطة الرئاسية التى يملكها كل رئيس إدارى على مرءوسيه يعتبر الاخلال به خطأ وظيفياً يرتب المسئولية التأديبية للمرءوس، إلا أن هذا الواجب بهذا المعنى ليس مطلقاً، بل ترد عليه استثناءات يملك المرءوس عند توافر إحداها الامتناع عن تنفيذ قرار صادر إليه من رئيسه وهى :

(١) إذا صدر إليه أمر غير مشروع شفاهه ورفض الرئيس إصداره مكتوباً.

(٢) إذا صدر إليه أمر من شخص ليس رئيساً له، أى من شخص لا تربطه به صلة رئاسية مباشرة أو غير مباشرة، كما لو صدر أمر من رئيس قرية إلى طبيب بالوحدة الصحية بالقرية.

(٣) إذا كان تنفيذ أمر الرئيس يترتب عليه ارتكاب جريمة جنائية .

(٤) إذا كان الأمر الصادر من الرئيس مخالفاً للنظام العام، لأن النظام العام واجب الاحترام بالنسبة للكافة، فإذا أصدر الرئيس أمراً إلى مرءوسه بأن يسهل مرور شحنة من المخدرات أو يتآمر معه ضد سلامة الدولة وأمنها الداخلى أو الخارجى، فإن المرءوس يستطيع بل يجب عليه أن يمتنع عن إطاعة أمر الرئيس .

(٥) إذا كان الأمر الصادر من الرئيس مخالفاً للآداب العامة، فقواعد الآداب العامة كقواعد النظام العام يجب على الجميع احترامها احتراماً

كلياً، فإذا ما كلف الرئيس موظفاً تحت رئاسته بعمل مناف للآداب العامة وجب عليه الامتناع عن القيام به.

(٦) إذا صدر إليه أمر مشروع من رئيسه وكان هذا الأمر يمس حياته الخاصة، فلا أوامر فى الحياة الخاصة، إلا إذا كان الرئيس يريد بهذا الأمر أن يلفت نظر الموظف إلى سلوك له فى حياته الخاصة ينعكس على صفته كموظف عام وقد يؤدى إلى مسئوليته الوظيفية.

ومما يجدر الإشارة إليه، أن هناك بعض الوظائف التى يعفى شاغلوها فى الجانب الأساسى منها من الخضوع لواجب الطاعة للسلطة الرئاسية وهى الوظائف المستقلة مثل وظائف القضاء العادى والإدارى ووظائف التدريس فى الجامعات، فالقاضى وإن قبل من رئيسه تنفيذ أوامره الخاصة بعدد الجلسات ومواعيد منحها وأيامها وتاريخها، إلا أنه لا يقبل أمراً فيما يتعلق بالفصل فى القضايا على وجه معين لهذا الخصم أو ذاك، والاستاذ فى الجامعة وإن كان عليه أن يحترم ما تقرره الدولة فى شأن البرامج والامتحانات وتاريخ بدء الدراسة وميعاد الدروس والمحاضرات، إلا أنه حر فيما يلقيه على الطلبة من معلومات، فليس عليه أن يدرس مذهبا رسمياً وإنما يجب عليه أن يشرح لطلبته القواعد والمبادئ شرحاً موضوعياً بحتاً بشكل أمين محايد ليستطيع كل منهم بعد ذلك أن يكون لنفسه اتجاها خاصا يرضاه، فالقاضى والاستاذ الجامعى وإن

خضـــع كلاهما للسلطة الرئاسية فى نطاق محدود، إلا أنهما مستقلان فيما يتعلق بالجانب الرئيسى والأساسى من الوظائف التى يتولونها[1] .

---

[1] راجع : د. مصطفى أبو زيد فهمى، مرجع سابق، ص ٤٥١ .

الفرع الثانى
الواجبـــات السلبيـــــة

يقصــد بالواجبات السلبية، تلك التى يحظر على العامل القيام بها. وهذه الواجــبات مــتعددة : مــنها ما يتصل بالوظيفة، ومنها ما يرتبط بالقواعد والحقوق المالية، ومنها ما يتعلق بسلوك الموظف لدرء الشبهات عنه.

أولاً : الواجبات السلبية التى تتصل بالوظيفة :

حددت المادتين ٧٦،٧٧ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الواجبات السلبية التى تتصل بهذا المجال، وفى ذلك يحظر على العامل :

(أ) الافضــاء بــأى تصــريح أو بــيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصــحف أو غــيرها إلا إذا كــان مصــرحا له بذلك كتابة من الرئيس المختص.

(ب) إفشــاء الأمــور الــتى يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعــتها أو بموجــب التعلــيمات ويظل هذا الالتزام قائما ولو بعد ترك الخدمة.

(ج) الاحــتفاظ لنفسه بأصل أى ورقة رسمية، ولو كانت خاصة بعمل مكلف به شخصياً.

(د) مخالفــة إجــراءات الأمن الخاص والعام التى يصدر بها قرار من السلطة المختصة.

(هـ) لا يجوز للعامل أن يجمع بين وظيفته وبين أى عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان من شأن ذلك الاضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها.

(و) لا يجــوز للعــامل أن يؤدى أعمالا للغير بأجر أو بمكافأة ولو فى غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن من السلطة المختصة.

ثانياً : الواجبات السلبية تتصل بالأحكام المالية :

تتمثل هذه الواجبات فيما قرره القانون من أن يحظر على العامل :

(أ) مخالفــة القواعــد والأحكــام المالية المنصوص عليها فى القوانين واللوائح المعمول بها.

(ب) مخالفــة الأحكــام الخاصــة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنات العامة.

(ج) مخالفــة اللوائــح والقوانيــن الخاصــة بالمناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات وكافة القواعد المالية.

(د) الإهمــال أو التقصــير الــذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالــية للدولــة أو أحــد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لــرقابة الجهــاز المركزى للمحاسبات أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدى إلى ذلك بصفة مباشرة.

(هــ) عــدم الــرد علــى مناقضات الجهاز المركزى للمحاسبات أو مكاتــباته بصــفة عامة أو تأخير الرد عليها ويعتبر فى حكم عدم الرد أن يجيب العامل إجابة الغرض منها المماطلة والتسويف.

(و) عــدم موافــاة الجهــاز المركــزى للمحاسبات بغير عذر مقبول بالحســابات والمستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة لها أو بما يطلبه مــن أوراق أو وثــائق أو غــيرها عمــا يكون له الحق فى فحصها أو مراجعتها أو الإطلاع عليها بمقتضى قانون إنشائه.

ثالثاً : الواجبات السلبية التى تتعلق بدرء الشبهات عن العامل

تتحصــل أهــم هــذه الواجبات فيما تطلبه القانون من أن يحظر على العامل بالذات أو بالواسطة :

(أ) قــبول أى هدايــا أو مكافــأة أو عمولــة أو قرض بمناسبة قيامه بواجباته.

(ب) أن يجمــع نقوداً لأى فرد أو لأية هيئة لأغراض غير مشروعة، ولا شك أن جمع النقود لأغراض مشروعة أمر لا يحرمه المشرع، فجمع الــنقود لإعانة أسرة كان عائلها المتوفى موظفا فى المرفق أو لبناء مسجد قريــب من المرفق أمر لا يتعارض مع ممارسة الوظيفة العامة فى نزاهة تامة.

(ج) أن يشترى عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات القضائية أو الإدارية للبيع إذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته.

(د) أن يزاول أى أعمال تجارية وبوجه خاص أن يكون له أى مصلحة فى أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته.

(هـ) أن يشترك فى تأسيس الشركات أو يقبل عضوية مجالس إدارتها أو أى عمــل فــيها إلا إذا كان مندوبا عن الحكومة أو الهيئات العامة أو وحدات الإدارة المحلية أو شركات القطاع العام.

(و) أن يستأجر أراضي أو عقارات بقصد استغلالها في الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفتة إذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله.

(ز) أن يضارب في البورصة؛ أو أن يشرب الخمر أو يلعب القمار في الأندية أو المحال العامة.

إلا أن هذا التعداد ليس من قبيل الحصر والتحديد إذ أن واجبات العامل نفسها لا تقبل بطبيعتها حصراً وتحديداً.

المبحث الرابع

انقضاء رابطـــة التوظـــف

نصت المادة ٩٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أسباب انتهاء خدمـــة العامل بصفة نهائية، ومن جهة أخرى نصت المادتان ٣٥ مكرر و ٣٥ مكـــرر(١) مـــن القـــانون رقـــم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ على نظام تنتهى بمقتضـــاه خدمـــة العـــامل بصـــفة مؤقتة بشروط معينة، وهذا هو النظام المعروف سابقا باسم نظام الإحالة إلى الاستيداع، ويعرف حاليا بنظام منح الإجازة.

وندرس فيما يلى نظام الاستيداع أو منح الإجازة. ثم نعرض بعد ذلك لدراسة أسباب انتهاء الخدمة بصفة نهائية.

المطلب الأول

نظام الاستيداع أو منح الإجازة

أدخـل هذا النظام على قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بمقتضـى القـانون رقم ٢٣٧ لسنة ١٩٥٩، الذى أضاف فصلا تاسعا إلى الـباب الأول من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بعنوان "إحالة الموظفين المعينيـن على وظائف دائمة إلى الاستيداع". وقد احتفظ بنظام الاستيداع كـل مـن قـانون العاملين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والذى حل محل القانون السابق والقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١. ولكن القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فـى صورته الأولى ألغى نظام الاستيداع، إلى أن إعادة المشرع بمقتضى تعديل القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣، وذلك بمقتضى المادتين ٣٥ مكرر و٣٥ مكرر(١) وعدل بعض أحكامه.

أولاً حالات الإحالة إلى الإجازة (الاستيداع) :-

لـم يذكـر المشـرع فـى التعديل الجديد أسباباً محددة لمنح الإجازة (الاسـتيداع)، فـتركها لـترخص الإدارة، وإن كانت المادة ٣٥ معدلة قد ذكرت بعض حالا منح الإجازة وهى:

(أ) بالنسبة للعامل الذى يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف فـإن لجنة شئون العاملين بالخيار بين نقله إلى وظيفة أخرى، إذا تبين لها أنـه صـالح للعمـل فيها أما إذا تبين للجنة أنه غير صالح للعمل فى أية وظـيفة من ذات وظيفته بطريقة مرضية، اقترحت فصله من الخدمة مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة أو منحه إجازة.

(ب) ويجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء منح العاملين شاغلي الوظائف العليا إجازة إذا ثبت من واقع بيانات تقييم أدائهم المودعة بملف خدمتهم أن أداءهم لأعمال وظائفهم أقل من المستوى المطلوب، وذلك بناء على توصية لجنة تشكل برئاسة الوزير المختص أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة بحسب الأحوال، وعضوية اثنين من العاملين بالوزارة أو المحافظة أو الهيئة ممن يسبقون العامل فى أقدمية الوظيفة. فإذا لم يوجد اثنان يسبقان العامل فى أقدمية الوظيفة اكتفى برأى الوزير أو المحافظ رئيس مجلس إدارة الهيئة.

وقرارات منح الإجازة هى قرارات إدارية عادية يمكن الطعن فيها أمام القضاء الإدارى.

ثانياً : العاملون الذين يخضعون لنظام الإجازة (الإستيداع)

وإذا كان البين من حالات الإحالة إلى الإجازة (الاستيداع) أنها تشمل العاملين الخاضعين لنظام قياس الأداء والعاملين شاغلى الوظائف العليا، ولما كان النظام الأخير -بعد تعديله بمقتضى القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣- أدخل شاغلى الوظائف العليا ضمن العاملين الخاضعين لنظام قياس كفاية الأداء بعد أن كان مقصوراً على العاملين الشاغلين لوظائف من الدرجة الأولى فما دونها، ومن ثم فإن نظام الإجازة (الاستيداع) يسرى على جميع العاملين الخاضعين لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والمعدل بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣.

ثالثاً : السلطة المختصة بتقرير منح الإجازة (الإستيداع)

تكـــون الإجازة بالنسبة للعاملين الشاغلين لوظائف من الدرجة الأولى فمـــا دونهـــا، باقتراح من لجنة شئون العاملين واعتماد السلطة المختصة. وبقرار من رئيس مجلس الوزراء بالنسبة للعاملين شاغلى الوظائف العليا.

رابعاً : أحكام منح الإجازة (وضع الموظف أثناء فترة الإجازة)

مـــدة الإجازة (الاستيداع) أقصاها سنتان من تاريخ قرار منح الإجازة ولكـــن المـــادة ٣ مكرر الجديدة قد اشترطت أن تكون الاجازة الممنوحة للعـــامل لمـــدة "لا تقل عن سنة". ويمنح العامل المحال إلى الاجازة مرتبه الأساسى بصفة شخصية لمدة أقصاها ثلاثة أشهر، يمنح بعدها نصف هذا المرتب طيلة مدة الاستيداع. وللعامل فى خلال فترة الاجازة، أن يقوم بأى عمـــل خاص لحسابه أو لدى الغير. وقد خوله المشرع فى التعديل الجديد أن يطلب الاشتراك فى دورة تدريبية تكفل تحسين مستوى أدائه .

وفـــى نظـــر الـــبعض[١] أن نظام الاجازة أقرب إلى الفصل منه إلى الاحـــتفاظ بالوظـــيفة. ومؤدى ذلك أن الدولة لا تسأل عن أعمال الموظف أثناء الاجازة والتى قد تلحق ضرراً بالغير لأنه مسموح له بالعمل الخاص أو لدى الغير، ومعنى ذلك أن الدولة تفقد سلطة التوجيه والرقابة التى هى مناط المسئولية فى حالة الموظفين العموميين.

---

(١) راجع : د. سليمان الطماوى، مرجع سابق، ص٧١.

خامساً : نهاية الاجازة (الاستيداع)

لما كانت حالة الاجازة الاجبارية مؤقتة، فإنها تنتهي في صور مختلفة وذلك على النحو التالي:

(أ) يجوز أن يعود العامل الذى منح الاجازة الاجبارية بعد انقضاء عام، وعلى أية حال يجب أن يعود فى خلال مدة أقصاها سنتان من صدور القرار بالاجازة الاجبارية. ويعود العامل فى نهاية المدة إلى وظيفته بذات الحال التى كان عليها من حيث الدرجة والمرتب، وتحدد أقدميته على أساس أن يوضع أمامه عدد من العاملين مماثل للعدد الذى كان يسبقه عند حصوله على الاجازة أو جميع الشاغلين لدرجة الوظيفة عند عودته أيهما أقل.

(ب) إذا حصل العامل- بعد عودته من الاجازة الاجبارية -فى التقرير التالى مباشرة على مرتبة ضعيف أو ثبت أن أداءه لأعماله أقل من المستوى المطلوب، يفصل من الخدمة فى اليوم التالى لاعتبار التقرير أو بيان التقييم نهائياً.

(ج) فى جميع الأحوال يفصل العامل من الخدمة إذا توافرت فيه شروط منح الاجازة بعد عودته إلى وظيفته على النحو السابق.

(د) وللعامل الذى منح اجازة طلب احالته إلى المعاش، ما لم يكن محالا إلى المحاكمة التأديبية. وتسوى حقوقه التأمينية على أساس مدة اشتراكه فى نظام التأمين الاجتماعى، بما فى ذلك المدة التى منح عنها الاجازة، مضافا إليها المدة الباقية لبلوغه سن التقاعد بحيث لا تجاوز سنتين وبهذه

الأحكام الجديدة، تعتبر الاجازة الاجبارية مجرد وسيلة لابعاد الموظف عن عمله لفترة محدودة، مع عودته إليها فى مدة أقصاها سنتان على التفصيل السابق.

المطلب الثانى

أسباب انتهاء الخدمة بصفة نهائية

من المسلم به أن خدمة الموظف ليست أبدية، بل لا بد وأن تنتهى -حتما- فى يوما سواء رغب العامل فى ذلك أو لم يرغب أى سواء تم انتهاء الخدمة بإرادة العامل أو رغم إرادته.

لذلك فقد عنى المشرع بتحديد الأسباب التى تنتهى بها خدمة الموظف، ومن ثم تنفصم رابطة التوظف بينه وبين جهة الإدارة.

وتنقسم هذه الأسباب إلى أما أسباب تنتهى بها الخدمة بقوة القانون، وأما أسباب تنتهى بها الخدمة بإرادة الجهة الإدارية، أو بالاتفاق بين العامل وبين الإدارة.

ونورد تلك الأسباب بحسب ترتيب ورودها فى قانون العاملين المدنيين[1]:

(١) بلوغ السن المقررة لترك الخدمة:

نصت المادة ٩٥ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أنه:" تنتهى خدمة العامل ببلوغه سن الستين وذلك بمراعاة أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ بإصدار قانون التأمين الاجتماعى والقوانين المعدلة. ولا يجوز مد خدمة العامل بعد بلوغه السن المقررة " .

---

(١) راجع : د. سليمان الطماوى، مرجع سابق، ص٥٧٢ وما تلاها.

وبالرغم من كون سن الستين هى سن التقاعد التقليدى فى مصر، إلا أن المشاهد أن الدولة -فى الوقت الحاضر- بدأت تيسر للعاملين ترك العمل قبل بلوغ هذه السن. وقد تجلى ذلك فى التعديل الأخير للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بمقتضى القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣. فقد أضاف هذا التعديل إلى قانون العاملين مادتين جديدتين برقم ٩٥ مكررا و ٩٥ مكرر(١) ، حيث نصت المادة الأولى على أن " وتجيز للسلطة المختصة إصدار قرار بإحالة العامل إلى المعاش بناء على طلبه قبل بلوغ السن القانونية، على ألا تقل سن الطالب عند تقديم الطلب عن خمسة وخمسين سنة وألا تكون المدة الباقية لبلوغه سن الاحالة إلى المعاش أقل من سنة. ولا يجوز إعادة تعيين الذين تسرى عليه أحكام هذه المادة بالحكومة أو شركات القطاع العام، كما لا يجوز شغل الوظائف التى تخلو نتيجة تطبيق هذه المادة حتى بلوغ المحالين إلى المعاش سن التقاعد إلا بموافقة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة " ونصت المادة الثانية " وتسمح للسلطة المختصة بإصدار قرار بإحالة العامل الذى تقل سنه عن ٥٥ سنة إلى المعاش بناء على طلبه إذا قام بمفرده أو بالاشتراك مع آخرين بأحد المشروعات -الانتاجية وفقا للضوابط التى يصدر بها قرار من الوزير المختص بالتنمية الإدارية. ويصرف للعامل فى هذه الحالة مكافأة توازى أجر سنة مع ضمن سنتين إلى المدة المحسوبة فى المعاش. ولا يجوز إعادة تعيين العاملين الذين تسرى عليهم أحكام هذه المادة بالحكومة أو شركات القطاع العام . كما لا يجوز شغل الوظائف التى تخلو نتيجة تطبيق هذه المادة قبل مضى سنة من تاريخ الاحالة إلى المعاش.

ويتبين من حكم المادتين التى تقدم ذكرهما، أن المشرع يريد مواجهة العمالة الزائدة فى الجهاز الإدارى بالدولة، بتشجيع العاملين الكبار على الاستقالة، لإفساح المجال للإدارة لإعادة ترتيب وتصحيح أوضاعها، وفتح الطرق أمام العاملين للترقى. وهذه الظاهرة التى بدأت تنتشر بعد إتباع سياسة الانفتاح الاقتصادى.

وفى هذا الصدد، يقرر مجلس الدولة أن " علاقة الموظف القانونية بالحكومة تنفصم فوراً، وبقوة القانون عند بلوغه السن القانونية المقررة للاحالة إلى المعاش أو لترك لخدمة بصفة عامة .... "

(٢) عدم اللياقة للخدمة صحياً :

فالصلاحية الجسمانية للخدمة هى شرط للتعين فى الوظيفة وللاستمرار فيها، بحيث إذا مرض الموظف وأصبح غير قادر على العمل، فإن للإدارة فصله. وتتحقق الإدارة من ذلك عن طريق إحالة العامل على القومسيون الطبى لتقدير حقيقة حالته. ويتفرع عن ذلك أنه إذا أغفلت الإدارة هذا الإجراء، بأن فصلت العامل على أساس من العجز عن العمل بسبب المرض أو كبر السن دون العرض على الهيئة الطبية المختصة، وقع قرارها باطلا لمخالفته للقانون، ذلك أن المرض أو ضعف البنية لا يستتبع حتما عجز العامل عن أداء واجباته، فالهيئة الطبية -لا الإدارة- هى التى تختص وحدها بتقرير ما إذا كان العجز عارضا أو دائماً.

فـإذا قـررت الهيئة الطبية عدم لياقة العامل صحيا للخدمة، لا يجوز فصـله قـبل أن يحصـل علـى اجازتـه المرضية كاملة، بل أن بعض الأمـراض المزمنة لا تبرر فصل الموظف إلا إذا استقر وضع الموظف وعلـى هـذا الأساس قضت المحكمة الإدارية العليا فى حكم بتاريخ ٢١ يـناير سنة ١٩٦١ بأنه إذا كان الواضح أن الوزارة بنت طلبها فى الإحالة إلى المعاش على حالة المدعى الصحية وما انتابه من مرض كانت نتيجته عـدم صـلاحيته للعمـل، أى أن الإدارة بنـت طلب الإحالة عدم اللياقة الصـحية، فإنه لذلك كان يتعين العرض على القومسيون الطبى العام بناء علـى طلـبب الموظـف أو جهة الإدارة ليصدر قراره المثبت لعدم اللياقة الصـحية، مع التريث فى فصل الموظف لعدم اللياقة الصحية حتى يستنفذ اجازاته المرضية والاعتيادية، ما لم يطلب نفسه الاحالة إلى المعاش دون انـتظار انتهاء اجازاته، ومن ثم فإن احالة المدعى إلى المعاش بالمخالفة لذلك يجعله مخالفا للقانون[1].

(٣) الاستقالة :

الاسـتقالة هـى تـرك الموظـف لوظيفته بإرادته قبل بلوغه السن القانونية، من شأنها أن تقطع رابطة التوظف اختياراً .

وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا طبيعة الاستقالة فى حكم بتاريخ ٢٣ مـارس سنة ١٩٥٧ جاء فيه :" تعتبر الاستقالة عملية إدارية، يثيرها الموظـف بطلب الاستقالة، وتنتهى الخدمة بالقرار الإدارى الصادر بقبول هـذا الطلب الذى هو سبب هذا القرار. إلا أنه لما كان طلب الاستقالة هو

---

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، المجموعة السنة السادسة، حكم رقم ٧٧، ص٥٩٤.

مظهــر من مظاهر إرادة الموظف فى اعتزال الخدمة، والقرار بقبول هذا الطلــب هو بدوره مظهر من مظاهر إرادة الرئيس الإدارى فى قبول هذا الطلــب وإحــداث الأثــر القانونى المترتب على الاستقالة، كان لزاما أن يصدر طلب الاستقالة وقرار قبولها برضاء صحيح، يفسده ما يفسد الرضا مــن عــيوب، كمــا يزيل هذه العيوب أو يسقط الحق فى التمسك بها ما يقضى به القانون فى هذا الخصوص. كما يجب التنبيه إلى أنه بالرغم من أن القضاء الإدارى غير ملزم بتطبيق المادة ١٢٤ من القانون المدنى، إلا أنــه يجــب إنــزال الحكم على مقتضاه لأن هذا المقتضى يرتد إلى أصل طبيعى هو وجوب تنفيذ العقود والالتزامات بحسن نية[(١)].

وتأسيساً على ذلك، يجب أن يصدر طلب الاستقالة عن إرادة حرة من جانــب العامل، فإذا شاب هذه الإرادة عيب يفسدها، كتقديم طلب الاستقالة تحــت تأثــير الإكــراه المفسد للرضا، بطل طلب الاستقالة، وبطل بالتالى قــرار قبولها الذى انبنى عليه. إلا أن هذا الإكراه -كما أوضحته- محكمة القضــاء الإدارى- يجب أن يكون مبناه رهبة قائمة على أساس جدى وقع تحــت ســلطانها الموظــف عند تقديم طلب الاستقالة بسبب موقف جائز اتخذتــه الإدارة حــياله، وأن يكــون الإكــراه جسيما بمراعاة الظروف والملابسات فى كل حالة على حدة، وكل ذلك خاضع لتقدير المحكمة.

وقــد تأيــيد هــذا الاتجاه من جانب المحكمة الإدارية العليا فى حكم بــتاريخ ٥ نوفمــبر ســنة ١٩٥٥ جاء فيه "إن طلب الاستقالة، باعتباره مظهــراً مــن مظاهر إرادة الموظف فى اعتزال الخدمة، يجب أن يصدر

---

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، المجموعة السنة الثالثة، حكم رقم ٧٦، ص٧٣٨.

برضـــاء صـــحيح، فيفسـده ما يفسد الرضا من عيوب، ومنها الاكراه إن توافـرت عناصـره، بأن يقدم الموظف الطلب تحت سلطان رجعية بعثتها الإدارة فـي نفسـه دون حق وكانت قائمة على أساس، بأن كانت ظروف الحـال تصور له أن خطراً جسيما محدقا يهدده هو أو غيره في النفس أو الجسم أو الشرف أو المال، ويراعى فى تقدير الإكراه جنس من وقع عليه هـذا الإكـراه، وسنه، وحالته الاجتماعية والصحية، وكل ظرف آخر من شأنه أن يؤثر فى جسامته[1].

ومـؤدى ذلـك، أن الموظـف لا يجوز له أن ينهى علاقته بالإدارة بإرادتـه المـنفردة، بـل كل ماله هو أن يبدى رغبته فى ذلك للإدارة مع استمزاره فى العمل، حتى تقرر الإدارة قبولها. ولم يترك المشرع فى هذا المعنى لاجتهاد القضاء والفقه، بل نص عليه صراحة فى قوانين التوظف المختلفة ومن ذلك نص المادة ٩٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والتى تقـول " ... ولا تنـتهى خدمة العامل إلا بالقرار الصادر بقبول الاستقالة، وللتوفـيق بيـن حق الموظف فى الاستقالة، وحق الإدارة فى تأمين سير المـرفق العام عن طريق تدبير خلف للمستقبل، فإن المشرع حرص على تنظيم الاستقالة بما لم يفعله فى أسباب نهاية خدمة الموظف الأخرى. كما أن القضـاء أضـاف إلـى المبادئ التشريعية مبادئ أخرى استمدها من ضـرورات سـير المرفق العام بانتظام واطراد. ونميز -فى هذا الصدد- بين نوعين من الاستقالة : الاستقالة الصريحة، والاستقالة الضمنية.

---

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، السنة الأولى ، حكم رقم ٦، ص٣٣.

أولاً : الاستقالة الصريحة

ومؤداهـا أن يـتقدم العامل إلى رئيسه بطلب مكتوب يطلب فيه قبول الاسـتقالة والأصـل ألا تكون الاستقالة معلقة على شرط أو مقترنة بقيد. ورعايـة لصـالح الموظـف أوجـب المشـرع على الإدارة أن تبت في الطلـب"خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه، وإلا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون"، "... ويجوز خلال هذه المدة ارجاء قبول الاستقالة لأسباب تـتعلق بمصلحة العمل مع إخطار العامل بذلك على ألا تزيد مدة الارجاء علـى اسـبوعين بالإضـافة إلـى مدة الثلاثين يوما الواردة بالفقـرة السـابقة... ويجب على العامل أن يستمر في عمله إلى أن يبلغ إليه قرار قـبول الاسـتقالة أو إلـى أن ينقضي الميعاد المنصوص عليه في الفقرة السابقة، فعلى الإدارة أن تفصل في طلب الاستقالة خلال مدة الثلاثين يوما بالقـبول أو الإرجـاء -لأسباب تتعلق بمصلحة العمل مع إخطار العامل بذلك- ومعنى ذلك أنه ليس للإدارة أن تكتفي رفض الاستقالة، بل ينحصر حقهـا فـي الأرجاء لفترة معينة -حددها المشرع في القانون باسبوعين- حـتي تدبـر خلفا للمستقبل. فسلطتها في هذا المجال هي سلطة تقديرية، تسـتعملها للصـالح العام تحت رقابة القضاء. فإذا انقضت المدة دون أن تقـرر الارجـاء. اعتـبرت الاستقالة مقبولة وتحرر العامل من الالتزام بالاسـتمرار فـي العمـل. والعـامل أن يعدل عن استقالته قبل أن تقبلها الإدارة، بشـرط أن يصل عدوله إلى علم الجهة المختصة بقبول الاستقالة، وهـي سـلطة التعيين عادة . فإذا لم تكن قد قبلت الاستقالة، فإنه يستحيل عليها قبولها، ولا تنقطع بالتالي صلة العامل بالوظيفة على أساس ذلك.

وحكمة ذلك تتحصل فى أن طلب الاستقالة هو ركن السبب فى القرار الإدارى الصـادر بقبولها، فيلزم لصحة هذا القرار، أن يكون الطلب قائما لحين صدور القرار مستوفيا شروط صحته شكلا وموضوعا[1].

ثانياً : الاستقالة الحكمية

وتتحصـل فـى انقطاع العامل عن عمله بغير إذن المدة التى حددها القانون: وفى ذلك تقول المادة ٩٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ يعتبر العامل مقدما استقالته فى الحالتين الآتيتين :

<u>(أ) الانقطاع عن العمل بغير إذن، وله صورتان :</u>

(١) إذا انقطـع العـامل عن عمله بغير إذن أكثر من خمسة عشر يوما متتالـية، ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يوما التالية ما يثبت إنقطاعه عن العمل كان بعذر مقبول. وفى هذه الحالة يجوز للسلطة المختصة أن تقرر عـدم حرمانه من أجره عن مدة الانقطاع إذا كان له رصيد من الاجازات يسـمح بذلـك، والإ وجـب حرمانه من أجره عن هذه المدة. فإذا لم يقدم العـامل اسـبابا تـبرر الانقطاع، أو قدم هذه الأسباب ورفضت اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ انقطاعه عن العمل.

(٢) إذا انقطع عن عمله بغير إذن تقبله جهة الإدارة أكثر من ثلاثين يوما غـير متصـلة فـى السنة، وتعتبر خدمته منتهية فى هذه الحالة من اليوم التالى لاكتمال هذه المدة.

---

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، السنة الأولى، حكم رقم ٦، ص٣٣.

ومؤدى الحالة الأولى، أن خدمة العامل تنتهى بما يعتبر استقالة ضمنية، بانقطاعه عن العمل بغير إذن أكثر من خمسة عشر يوما متتالية، واعتبر الشارع أن انقضاء هذه المدة دون عذر وبشرط أن تكون متعاقبة أى غير منقطعة -قرينة على اعتزال الموظف العمل. وترتفع هذه القرينة إذا انتفى الافتراض القائمة عليه وذلك بتقديم الموظف- خلال الخمسة عشر يوما إذا انقطع بداءة، أو إذا كان انقطاعه عقب إجازة رخص له فيها، عارضة كانت أم اعتيادية أم مرضية - ما يثبت أن انقطاعه كان لعذر مقبول تقدره جهة الإدارة، وفى هذه الحالة يجوز للسلطة المختصة أن تقرر عدم حرمانه من مرتبه عن مدة الانقطاع إذا كان له رصيد من الإجازات يسمح بذلك، وإلا وجب حرمانه من المرتب عن هذه المدة[1].

وينبنى على ذلك، أنه إذا قدم الموظف سببا يبرر انقطاعه خلال الفترة التى حددها القانون[2] أو لم يقدم سببا ولكن ثبت أن انقطاعه عن العمل طوال هذه الفترة، يرجع إلى سبب قهرى، كمرض مثلاً[3]، فلا يسرى عليه الحكم الوارد بالمادة ٩٨ من القانون، إذ تنتفى القرينة القانونية التى رتبها القانون على هذا الانقطاع لفترة معينة، فإذا فصل الموظف رغم ذلك كان قرار فصله -على غير أساس من القانون وفى غير الأحوال الموجبة له.

---

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة، حكم رقم ٩٨، ص٧٨٤.

(٢) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة، حكم رقم ٢٦، ص١٢٢٦، والسنة التاسعة حكم رقم ٩، ص٧٧.

(٣) راجع حكم المحكمة الإدارية، السنة الخامسة، حكم رقم ١٣١، ص١٣٣٤.

وعلى النقيض من ذلك، إذا لم يقدم الموظف أسبابا تبرر الانقطاع خلال الفترة التى حددها القانون، أو قدم أسبابا تبرر الانقطاع ولكن بعد انتهاء هذه الفترة، أو قدم أسبابا خلال هذه الفترة ولكن رفضتها الإدارة، ففى كل هذه الحالات اعتبرت خدمة الموظف منتهية من تاريخ انقطاعه عن العمل. ويسرى هذا المعنى على الموظف الذى يمتنع عن تنفيذ أمر نقل صدر إليه لمدة عشرة أيام دون عذر مقبول[1].

أما فى الحالة الثانية، فإن خدمة العامل تعتبر منتهية إذا انقطع عن عمله بغير إذن تقبله جهة الإدارة أكثر من ٣٠ يوما غير متصلة فى السنة.

وفى الحالتين السابقتين يتعين إنذار العامل كتابة بعد انقطاعه لمدة خمسة أيام فى الحالة الأولى، وعشرة أيام فى الحالة الثانية، وقرينة الاستقالة إنما هى مقررة لصالح الإدارة، بمعنى أن القانون ترك لجهة الإدارة المختصة أن تترخص فى أعمال هذا الحكم فى حق الموظف إذا ما توافر مناط تطبيقه لما تراه محققا للمصلحة العامة[2]. وهذا أمر منطقى لأنه من غير المقبول أن يكون أثر الاستقالة الحكمية أقوى من أ ثر الاستقالة الصريحة. فإذا كان للإدارة أن ترفض الاستقالة الصريحة، فمن باب أولى، لها أن ترفض أعمال قرينة الاستقالة الضمنية وأن تحيل الموظف المنقطع عن العمل إلى جهة التأديب المختصة.

---

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة، حكم رقم ١٠٤، ص١١٠٧.

(٢) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ٢٢ مارس سنة ١٩٦٩، س١٤، ص٥١٤.

(ب) الالتحاق بخدمة جهة أجنبية بغير ترخيص :

وفى هذه الحالة تعتبر خدمة العامل منتهية من تاريخ التحاقه بالخدمة فى الجهة الأجنبية.

ولقد اشارت الفقرة الأخيرة من المادة ٩٨ من قانون العاملين المدنيين إلـــى أنـــه لا يجوز اعتبار العامل مستقيلا فى جميع الأحوال، إذا كانت قد اتخــذت ضده إجراءات تأديبية خلال الشهر التالى للانقطاع عن العمل أو لإلتحاقه بالخدمة فى جهة أجنبية.

(٤) الإحالة إلى المعاش أو الفصل بحكم تأديبى :

نظــم القـــانون الآثار المترتبة على هذه الحالة، وذلك بالنص فـــــى المادة ١٠٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أنه إذا حكم على عامل بالفصل أو بالاحالة إلى المعاش، انتهت خدمته من تاريخ صدور الحكم ما لــم يكن موقوفا عن عمله فتعتبر خدمته منتهية من تاريخ وقفه. ويستحق العـــامل المحكـــوم عليه تعويضاً يعادل أجره إلى يوم إبلاغه الحكم، إذا لم يكـــن موقوفا عن العمل. ولا يجوز أن يسترد من العامل الذى أوقف عن عمله ما سبق أن صرف له من المرتب إذا حكم عليه بالفصل أو بالاحالة إلى المعاش.

(٥) فقد الجنسية أو انتفاء شرط المعاملة بالمثل :

هذا شرط بديهى باعتبار أن هذا الشرط رهين وبقاءه فى الخدمة، فإذا فقد أحد العاملين هذا الشرط، زالت عنه ولاية الوظيفة.

فـــإذا فقد المصرى جنسيته -الأصلية أو المكتسبة- وإذا عدلت دولة عربـــية عـــن السماح للمصريين بشغل الوظائف العامة فيها بعد أن كانت

تسمح لهم بذلك من قبل، فإنهم جميعا يفقدون المنصب منذ فقد الشرط وفقد المنصـــب فـــى هذه الحالة يتم بقوة القانون. وإجراءات الفصل لو تأخرت بعـــد ذلـــك فإنها تكون إجراءات تنفيذية، ويكون الموظف الذى يستمر فى عمله بعد فقد الشرط وحتى تمام إجراءات استبعاده مجرد موظف فعلى .

(٦) الفصل بقرار من رئيس الجمهورية :

الأصـــل أن يتم الفصل بالطريق التأديبى، إلا أنه يجوز استثناء وعند الضرورة أن يلجأ إلى تقرير وسيلة الفصل بغير الطريق التأديبى وذلك إذا مـــا اقتضى ذلك حماية مصلحة الدولة، بحسبانه طريقاً استثنائيا لا يمارس إلا فـــى حالات محصورة يحددها المشرع. وقد صدر القانون رقـــم ١٢ لســـنة ١٩٧٢ فـــى شأن الفصل بغير الطريق التأديبى، مبينا الحالات التى يجوز فيها الفصل بغير الطريق التأديبى، والسلطة المختصة فى هذا الشأن وضماناته:

<u>أولاً : الحالات التى يجوز فيها الفصل بغير الطريق التأديبى</u>

نصت المادة الأولى من القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٧٢ علـــــى أنـــه :" لا يجوز فصل العامل .... بغير الطريق التأديبى إلا فى الأحوال الآتية:

(أ) إذا أخـــل بواجبات الوظيفة بما من شأنه الإضرار الجسيم بالإنتاج أو بمصلحة اقتصادية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة.

(ب) إذا قامت بشأنه دلائل جدية على ما يمس أمن الدولة وسلامتها.

(ج) إذا فقد أسباب الصلاحية للوظيفة التى يشغلها لغير الأسباب الصحية، وكان من شاغلى وظائف الإدارة العليا.

(د) إذا فقد الثقة والاعتبار، وكان من شاغلى وظائف الإدارة العليا.

ويتبيـــن مـــن استعراض هذه الحالات الأربع، أن اثنتين منها تشملان جمـــيع الموظفيـــن، وهما المنصوص عليهما فى الفقرتين الأولى والثانية، وترجعان إلى سبب اقتصادى وهو "الإضرار الجسيم بالإنتاج أو بمصلحة اقتصــــادية عامة" وإلى سبب يتعلق -بأمن الدولة وسلامتها- وأن الحالتين الثالـــثة والرابعة مقصورتان على شاغلى وظائف الإدارة العليا، وهما "فقد أسباب الصلاحية للوظيفة" وفقد الثقة والاعتبار.

وأضـــافت المـــادة الثانية من هذا القانون أنه " لا يجوز الالتجاء إلى الفصـــل بغـــير الطريق التأديبى إذا كانت الدعوى بطلب الفصل قد رفعت أمام المحكمة التأديبية.

فـــرفع الدعـــوى بطلـــب الفصـــل يمنع من الالتجاء إلى الفصل بغير الطـــريق التأديـــبى وهو طريق استثنائى" وأنه من الأصوب إلغاءه اكتفاء بالفصـــل التأديـــبى الذى يقوم على أساس محاكمة متوافرة الضمانات[١]. خاصـــة وأن الحالات الأربع التى يجيز فيها المشرع الفصل بغير الطريق التأديـــبى يمكن اعتبارها بأكملها من قبيل الاخلال بواجبات الوظيفة وهو أساس المحاكمة التأديبية .

---

(١) راجع : د. ماجد الحلو، مرجع سابق ص٥٢٢ وما تلاها.

ثانياً : الاختصاص بالفصل غير التأديبي وضماناته :

الاختصـــاص –في الفصل غير التأديبي– معقود لرئيس الجمهورية، بـــناء على اقتراح الوزير المختص، طبقا لما نص عليه القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ .

واستحدث هذا القانون ضمانات لم يسبق تقريرها في الماضي وهي:

(أ) ســـماع أقـــوال العامل، وما يتضمنه ذلك من مواجهته بما هو منسوب إليه، وإبداء وجهة نظره، وهذه ضمانة فعالة، ويجب إعمالها، ومؤدى ذلك أن الوزيـــر المخـــتص لا يستطيع أن يقترح على رئيس الجمهورية فصل العـــامل بغـــير الطريق التأديبي إلا بعد سماع أقواله. كما يجب أن يكون قـــرار الفصل مسببا، والتسبيب ييسر مهمة القاضي في الرقابة إلى أقصى حـــد، فـــإذا قام القرار غير مسبب أو على أسباب معينة ثبت فسادها، فإن القضاء الإداري يلغيه. ومؤدى ذلك أن القرارات الجمهورية بالفصل غير التأديبي تخضع لرقابة القضاء.

(ب) الفصـــل بالطـــريق غـــير التأديبي لا يخل بحق العامل المفصول في المعـــاش أو المكافأة بينما الفصل التأديبي قد يؤدي إلى حرمان العامل من ربع معاشه أو مكافأته.

(٧) الفصل كعقوبة تبعية :

تـــص المشـــرع في الفقرة السابقة من المادة ٩٤ من قانون العاملين المدنييـــن، علـــى حالـــة فصل العامل باعتباره عقوبة تبعية –وجـــــاء فـــيها:" الحكـــم عليه بعقوبة جناية في إحدى الجرائم المنصوص عليها في قـــانون العقوبـــات أو مـــا يماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة، أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانـــة

مـــا لم يكن الحكم مع وقف التنفيذ. ومع ذلك فإذا كان الحكم قد صدر عليه لأول مـرة فلا يؤدى إلى انتهاء الخدمة إلا إذا قدرت لجنة شئون العاملين بقـرار مســبب من واقع أسباب الحكم، وظروف الواقعة، أن بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل".

ويؤخــذ من هذه الفقرة، أن المشرع ذكر حكمين يترتب عليهما فصل الموظــف **وهمـــا** : الحكــم على العامل بعقوبة جناية فى إحدى الجرائم المنصــوص علــيها فـــى قانون العقوبات أو يماثلها من جرائم منصوص علــيها فى القوانين الخاصة، والحكم على العامل بعقوبة مقيدة للحرية، فى جـريمة مخلــة بالشرف، وأهم ما تثيره الحالة الأخيرة هو تحديد مدلول "الجــريمة المخلـــة بالشرف أو الأمانة " أذ أن الرأى مستقر فقهاً وقضاءاً علـــى أن المخالفـــات تستبعد من هذا المجال، ومن ثم ينحصر الأمر فى نطـــاق الجـــنح والجنايات التى لا يحكم فيها بعقوبة جناية، والملاحظ أن المشـــرع لـــم يورد معياراً محدداً فى هذا الصدد. وبالتالى يكون قد ترك الأمر لترخيص الإدارة تمارسه تحت رقابة القضاء.

ولقـــد اتجه القضاء الإدارى إلى اعتبار الجرائم المخلة بالشرف هى: تبديد الأموال المحجوز عليها ولو وقع من مالكها، والسرقة، وغش القطن، والمعاشـرة غـير المشروعة، واختلاس الأموال الأميرية، والتلاعب فى تذاكـر الانـــتخاب، واتلاف الأشجار، والرشوة والنصب، والاشتراك فى تزوير محرر رسمى.

وعلـــى عكس لم يعتبر القضاء الجرائم التالية مخلة بالشرف: التعدى الذى يحكم فيه بالغرامة، الضرب المحكوم فيه بغرامة فى جنحة مشاجرة، فــك الأختام الموضوعة تحت رقابة الجهات الحكومية المختصة، السب،

تغيير الحقيقة في سن أحد الزوجين في عقد الزواج، تبديد منقولات الزوجة.

أما جريمة الشيك بدون الرصيد، فقد تباينت وجهات النظر في شأنها. فالمحكمة الإدارية العليا تعتبرها باستمرار جريمة مخلة بالشرف، في حين أن الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ترى أن الجريمة لا تعتبر في جميع الحالات مخلة بالشرف. كما ساد الخلاف حول جريمتي إحراز المخدرات بقصد التعاطي أو الاستعمال الشخصي أو بغير قصد التعاطي أو الاستعمال الشخصي إذا قضى فيها بعقوبة الجنحة.

والأصل أن يترتب الفصل على الحكم الجنائي بقوة القانون، بمعنى أن المشرع هو الذي رتب النتيجة وهي وليست وليدة إرادة الإدارة ومن ثم فإن الفصل ينتج أثره منذ صيرورة الحكم نهائياً إلا إذا صدر الحكم مقترنا بوقف التنفيذ، أو كان الحكم الجنائي قد صدر على العامل لأول مرة، وقدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل.

(٨) إلغاء الوظيفة المؤقتة :

الوظيفة المؤقتة هي التي تقتضي القيام بعمل محدد المدة سلفا أو لعمل موقوت. ويعتبر العامل مفصولا بقوة القانون بانتهاء المدة أو الأعمال ما لم يجدد تعيينه.

وهذا الحكم لا يطبق إلا إذا عين العامل ابتداء على وظيفة مؤقتة، لأن الإدارة فى بعض الأحيان، تسند إلى بعض الموظفين الدائمين أعمالا مؤقتة.

(٩) الوفاة :

وأخيراً تنقضى رابطة التوظف، وتنتهى بالتالى صلة العامل بالوظيفة بالوفاة. ولقد نصت المادة ١٠١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن:" إذا توفى العامل وهو بالخدمة يصرف ما يعادل أجر شهرين كاملين لمواجهة نفقات الجنازة بحد أدنى مائة جنيه للأرمل أو لأرشد الأولاد أو لمن يثبت قيامه بصرف هذه النفقة".

استعرضنا آنفا أسباب انقضاء الوظيفة، انتهاء الخدمة، وقد ورد النص عليها فى قانون العاملين المدنيين بالدولة، وتلك الأسباب لم تعد من قبيل الجزاءات التأديبية.

على أن ذلك لا يمنع من جواز إنهاء خدمة العامل نتيجة للحكم عليه تأديبياً بالفصل من الخدمة أو الإحالة إلى المعاش، وهاتين العقوبتين لا يجوز توقيعهما إلا من المحكمة التأديبية المختصة لكافة المستويات الوظيفية. ومن ناحية ثانية، إن القرارات الصادرة بانتهاء خدمة الموظف تعد قرارات إدارية شأنها فى ذلك شأن القرارات التأديبية تخضع للرقابة القضائية عليها ويعقد الاختصاص بنظر المنازعة فيها للمحاكم التأديبية المختصة أن كان انتهاء الخدمة قد تم بطريق تأديبى وللمحكمة الإدارية المختصة إن كان لغير انقضاء الوظيفة تأديبياً (وهذه هى الصورة الغالبة).

الفهرس	الصفحة

رقم الإيداع بدار الكتب المصرية
٢٠٠٤/٧٦٢٥

دار (أبو المجد) للطباعة بالهرم
ت: ٣٣٨٦٥٥٩٩ _ ٣٣٨٤٣٣٤٢
٠١٠١٥١١٥٤٦

